

CAI Z 1  
-63B025

# Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

Livre V La capitale fédérale

Livre VI Les associations volontaires



*Presented to the*  
LIBRARY *of the*  
UNIVERSITY OF TORONTO  
*by*

*Mr. Royce Frith*

CA 1 Z 1

-63B025

Government  
Publications

Cage

Quebec. Royal Commission on  
Bilingualism and Biculturalism

Rapport  
v. 5

1967



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114686512>



---

Rapport  
de la Commission royale d'enquête  
sur le bilinguisme et le biculturalisme  
volume 5



# Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme



À Son Excellence  
le Gouverneur général en conseil

Nous, les Commissaires  
constitués en commission royale,  
avons l'honneur de présenter  
à Votre Excellence  
le cinquième volume de notre rapport final,

Jean-Louis Gagnon, président conjoint  
A. Davidson Dunton, président conjoint  
Clément Cormier, c. s. c.

Royce Frith  
Paul Lacoste  
M<sup>me</sup> Gertrude M. Laing  
André Raynauld  
J. B. Rudnyckyj  
F. R. Scott  
Paul Wyczynski

Peter C. Findlay, secrétaire conjoint  
Gilles Lalande, secrétaire conjoint

Michael Oliver, directeur de la recherche  
Léon Dion, conseiller spécial à la recherche

Ottawa, le 14 février 1970

©Droits de la Couronne réservés

En vente chez  
l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du  
gouvernement fédéral :

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTRÉAL  
Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Sainte-Catherine

OTTAWA  
Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER  
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix: \$3.00 (sujet à changement sans avis préalable)

N° de catalogue Z1-1963/1-5/5F

IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA  
Ottawa, 1970







C'est la capitale qui, surtout,  
fait les mœurs des peuples :  
c'est Paris qui fait les Français.

MONTESQUIEU

A. Importance des capitales

1. Dans le livre premier de notre rapport, nous avons brièvement traité du statut des deux langues officielles dans la région de la capitale fédérale et formulé une recommandation<sup>1</sup> au sujet du régime linguistique à y instaurer. Nous avons également fait remarquer qu'il fallait plus qu'un nouveau régime linguistique pour réaliser un siège gouvernemental parfaitement approprié au Canada d'aujourd'hui. Nous esquissons dans le présent livre les changements qui nous semblent nécessaires.

2. Dans notre réflexion sur la capitale fédérale, nous avons d'abord tenté de voir les choses selon une perspective d'ensemble. Non seulement avons-nous poussé l'examen de la situation canadienne jusqu'à certains détails, mais nous avons aussi passé en revue les problèmes de certaines capitales étrangères et les solutions qu'on a apportées. Nous avons ainsi mieux compris le rôle qui incombe à la capitale fédérale dans la vie canadienne, lequel comporte deux aspects bien distincts.

Rôle de la capitale

3. Premièrement, la capitale symbolise l'ensemble du pays. Elle devrait exprimer le plus exactement possible les valeurs du pays tout entier, son mode de vie, sa richesse et sa diversité culturelles, ses conceptions sociales et ses aspirations. Cette symbolisation doit comporter un aspect intérieur et un aspect extérieur. Il faudrait que les citoyens, de quelque région qu'ils viennent, trouvent dans leur capitale un reflet plus fidèle des traditions du pays et éprouvent de la fierté à s'identifier à elle. De même, il importerait que les visiteurs de l'étranger

Symbole du pays

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, livre I, § 380.

puissent percevoir, dès l'abord, l'expression concrète des valeurs d'un pays, s'ils ne le connaissent pas très bien.

Centre législatif  
et administratif

4. Deuxièmement, et sur un plan plus pratique, la capitale, lieu de rencontre des corps législatif et administratif, doit leur offrir un cadre approprié. Il ne faut pas que législateurs et fonctionnaires se sentent étrangers ou désavantagés dans la capitale, ni que les nombreux particuliers qui viennent traiter avec l'administration y soient mal à l'aise. Bref, la capitale doit offrir un cadre qui convienne aux activités gouvernementales ; dans le cas contraire, le rendement et le moral en souffriront.

Emplacement

5. L'emplacement et l'aménagement de la capitale sont d'une grande importance. Dans certains pays, le choix a été relativement facile. Londres et Paris, grâce à leurs droits historiques, à leur population, à leurs ressources techniques, à leur dynamisme économique et à leur prépondérance culturelle, ont supplanté dès les débuts les rivales en puissance. Rome, Berlin, Tôkyô, Vienne, Madrid et Mexico sont six grandes métropoles devenues capitales de leur pays sans rivalité sérieuse de la part d'autres villes.

6. Il est arrivé, cependant, que la fondation de la capitale ait fait suite à une décision politique : ce fut le cas de Canberra dans la fédération australienne et de Brasilia, tout récemment, au Brésil. Le transfert de la capitale brésilienne de Rio de Janeiro, centre métropolitain, à un nouvel emplacement situé loin à l'intérieur traduit une politique nationale en faveur d'une région jusque-là sous-développée.

Choix d'une  
capitale et  
tiraillements  
politiques

7. Le choix d'une capitale peut donner lieu à de graves tiraillements politiques. Des régions à intérêts économiques opposés peuvent se disputer âprement cette distinction ; alors, les facteurs religieux, ethnique ou linguistique ne feront qu'aggraver la situation. Même dans un pays à population très homogène, telle l'Australie, le choix de la capitale a été une source de difficultés au moment de la fédération.

Divers types  
de solutions

8. Divers moyens ont été mis en œuvre pour dissiper les tensions provoquées par le choix d'une capitale. La République sud-africaine, face aux demandes contradictoires des anciennes capitales coloniales, a partagé les fonctions de capitale fédérale : Le Cap est devenu « siège de l'assemblée législative », Pretoria, « siège du gouvernement » et Bloemfontein, siège du tribunal d'appel de la Cour suprême.

9. Une capitale peut être mobile aussi. Avant 1848, le secrétariat de la Confédération helvétique se déplaçait de deux ans en deux ans entre Zurich, Berne et Lucerne. Cette solution conviendrait mal à l'organisation d'un État moderne.

10. La république du Pâkistân a adopté des éléments de ces deux solutions : la constitution de 1956 prévoyait que l'assemblée nationale

et la Cour suprême tiendraient successivement leurs assises à Karāchi, capitale fédérale située au Pākistān-Occidental, et à Dacca, au Pākistān-Oriental. En vertu de la constitution de 1962, Islāmābād, nouvelle localité située au Pākistān-Occidental, serait le siège principal du gouvernement fédéral pour les affaires administratives et diplomatiques, tandis que Dacca serait la « deuxième capitale » et le siège de l'assemblée nationale.

11. Pour dissiper les rivalités que suscite le choix d'une capitale, on s'efforce en général de retenir une localité à peu près neutre, c'est-à-dire facilement accessible pour tous et propre à réduire dans la mesure du possible les avantages et les inconvénients pour les divers groupes. Dans un pays à population hétérogène, le choix d'une capitale peut poser un problème épineux.

12. Le choix d'une capitale n'est qu'un premier pas. La ville élue ne doit jamais cesser de refléter les valeurs et les aspirations des principales communautés. Par ses symboles, elle peut favoriser la fidélité des citoyens et leur identification à l'ensemble du pays. En cas de différences profondes sur les plans politique, social, économique, ethnique ou religieux, la capitale a un rôle d'autant plus important comme facteur d'unité.

## *B. Notre intérêt pour la question de la capitale*

13. Eu égard à l'arrière-plan exposé plus haut, il n'est pas étonnant que les questions relatives à la capitale se soient posées dès nos audiences publiques préliminaires, en 1963. Au cours des séances des 7 et 8 novembre, trois personnes ont soulevé la question du milieu culturel de la capitale : ce sujet a été souvent évoqué lors des rencontres régionales, tenues entre le 18 mars et le 16 juin 1964. Parmi les mémoires que nous avons reçus, bon nombre contenaient des mentions de la capitale fédérale, et certains une analyse assez détaillée. Dès l'élaboration de notre programme de recherche, en octobre 1963, nous avons prévu, entre autres, une étude sur la capitale.

Les préoccupations  
du public

14. Précisons, à cet égard, que les mémoires ont été une source importante d'observations et d'idées. Selon nombre de témoignages, la langue et la culture du Canada anglophone prédominaient dans la capitale, l'anglais y était la seule langue officielle, ni la population francophone ni les visiteurs du Québec ne s'y sentaient « chez eux », enfin, une fraction importante de la population canadienne se sentait étrangère dans la capitale fédérale. À titre d'exemples, divers auteurs de mémoires invoquent : le refus par le conseil municipal d'Ottawa d'installer des panneaux de circulation en français, la prédominance des inscriptions



et écriteaux en anglais sur les immeubles du gouvernement fédéral, la difficulté de se faire servir en français dans les magasins et de témoigner en français devant les tribunaux locaux. Même si après une étude approfondie nous estimons que ce tableau appelle quelque nuance ou atténuation, il n'en correspond pas moins à l'impression créée par les mémoires qui nous ont été présentés par les anglophones comme par les francophones.

Effets de l'image  
anglophone de  
la capitale

15. Que cette représentation soit commune à un grand nombre de Canadiens, voilà qui ne manquera pas d'entraîner de fâcheuses conséquences pour le gouvernement fédéral. En vertu de notre mandat, nous devons « présenter des recommandations de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale<sup>1</sup> ». Dans la mesure où le climat actuel de la capitale empêche le recrutement par la fonction publique d'un nombre approprié de francophones originaires du Québec, ou incite ces derniers à quitter prématurément la fonction publique, ou encore favorise leur anglicisation en les éloignant de leur propre culture, la capitale remplit mal son rôle de siège du gouvernement fédéral. Nous ne nous étendrons pas sur ces questions que nous avons déjà discutées dans le livre III de notre rapport<sup>2</sup>, mais nous ne saurions trop en souligner l'importance.

16. D'autre part, une certaine évolution qui se dessine ne manquera pas d'influer plus directement sur la capitale : quelques organismes, impuissants à recruter tout le personnel nécessaire à Ottawa, ont dû établir des bureaux à Montréal. Le Bureau des traductions en est un exemple. Pour encourager le recrutement de traducteurs, il a établi à Montréal une division dont l'importance et la production se compareraient, en 1965, à celles de la Division de la traduction générale à Ottawa<sup>3</sup>.

17. En outre, de nombreux organismes fédéraux ont leur siège à Montréal : Air Canada, les Chemins de fer nationaux, la Société canadienne des télécommunications transmarines, les services administratifs de la Banque d'expansion industrielle, et l'Office national du film<sup>4</sup>. En 1965, le Comité sur la radiodiffusion (comité Fowler) recommandait dans son rapport que le siège de la Société Radio-Canada soit transféré d'Ottawa à l'un des principaux centres de production, et son choix s'est porté sur Montréal plutôt que sur Toronto,

1. Le texte du mandat est reproduit à l'appendice 1.

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre III, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1969, §§ 567-568 et 700-711.

3. Voir l'étude effectuée pour la Commission par JACQUES LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

4. L'Office canadien des provenances, créé en mai 1967, en est un autre exemple. On trouvera le texte des discussions qu'a soulevées la question de l'emplacement de son siège dans les *Débats* de la Chambre des communes pour le 11 octobre 1966, pp. 8536-8537 et 8541-8550.

notamment parce que « les deux cultures nationales s'y côtoient de plus près que dans toute autre ville canadienne<sup>1</sup> ».

18. On ne saurait dire à quel point les considérations d'ordre linguistique ont pu influencer sur la décision d'implanter ces organismes ailleurs qu'à Ottawa ; Montréal offre d'autre part tous les avantages d'une grande métropole commerciale et industrielle. Il existe d'autres organismes fédéraux dont le siège ne se trouve ni à Ottawa ni à Montréal, notamment la Commission canadienne du blé et la Polymer Corporation Ltd., respectivement installées à Winnipeg et à Sarnia. Si Ottawa ne parvient pas à offrir à la fonction publique un cadre approprié, où seraient représentés les éléments anglophone et francophone de la population, les activités du gouvernement fédéral y seront probablement réduites au profit de centres plus attrayants.

19. Dès le début de notre enquête, nous avons remarqué que, dans la région de la capitale fédérale, on dérogeait au principe d'égalité, terme clé de notre mandat. Aussi a-t-il fallu, avant de poursuivre nos travaux, préciser la nature du problème et envisager des solutions.

### *C. Capitales d'États bilingues*

20. À la lumière des considérations qui précèdent, nous nous sommes intéressés de plus près aux capitales de certains pays qui avaient fait l'objet d'un examen approfondi par nos chercheurs<sup>2</sup> ; il s'agissait d'établir comment avait été appliqué dans leurs institutions le principe de l'égalité entre les groupes linguistiques.

21. Nous commençons par la Belgique, le pays qui est allé le plus loin, probablement, dans l'adoption de mesures spéciales pour sa capitale en matière de langue. Si Bruxelles a été choisie comme capitale, en 1831, c'est que cette ville était favorablement située au centre du pays et que le nouveau royaume, en proie à une forte réaction contre l'ancienne puissance dominatrice, les Pays-Bas, a écarté la ville d'Anvers, trop proche de la frontière commune. Par la suite, Bruxelles est devenue une grande métropole comptant, en 1961, plus d'un million d'âmes, soit quelque 11 % de la population de la Belgique. Au cours

Bruxelles

1. *Rapport du Comité sur la radiodiffusion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 148.

2. Cette section tient compte de plusieurs études effectuées pour la Commission : J. BRAZEAU, « Essais sur la question linguistique en Belgique » ; CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES, « Le bilinguisme et le biculturalisme en Belgique » ; T. MILJAN, « Bilingualism in Finland » ; J. MEYNAUD, « Le problème des langues dans l'administration fédérale helvétique » ; J. MEYNAUD, « Le problème des langues dans l'économie helvétique » ; P. WELSH, « Plurilingualism in Switzerland » ; J. J. N. CLOETE, « Bilingualism in the Public Sector in South Africa » ; K. HEARD, « Bilingualism in South Africa » ; W. G. McCONKEY, « The Bilingual and Bicultural Structure of the White South African Educational System ».

de l'expansion de la capitale, la majorité de langue néerlandaise (67 % en 1846) faisait place en un siècle à une forte majorité francophone (71 %). La croissance rapide d'une capitale essentiellement francophone dans une région néerlandaise par tradition est l'un des principaux sujets de grief chez les Flamands ; aujourd'hui encore, c'est dans les banlieues autrefois de langue néerlandaise, de plus en plus peuplées par des Bruxellois francophones de la classe moyenne, que se font sentir les plus vives tensions.

22. La solution adoptée par la Belgique consiste à promouvoir dans les institutions publiques un bilinguisme aussi complet que possible. Selon l'esprit de son abondante législation en la matière, le gouvernement central contraint les autorités municipales à servir le public dans les deux langues officielles. C'est là la solution que le parlement a adoptée pour la capitale, compte tenu de la situation régnant dans l'ensemble du pays ; il n'est pas sûr que les instances politiques locales auraient voulu ou auraient pu parvenir aux mêmes résultats. Si cette solution a été possible, c'est que la population de langue néerlandaise, minoritaire dans la capitale, est légèrement majoritaire dans l'ensemble du pays.

23. Quelques exemples nous feront mieux comprendre à quel point les dispositions qui régissent Bruxelles dérogent au principe de territorialité appliqué dans le reste du pays. Les municipalités de la région bruxelloise doivent employer le français et le néerlandais dans leurs rapports avec le public et servir les particuliers dans leur propre langue. À Bruxelles, dans les procès au criminel, c'est la langue de l'accusé qui détermine celle de l'instruction en première instance et en appel. Quant à l'enseignement, il est dispensé en français ou en néerlandais, selon la région, dans le reste de la Belgique, mais l'agglomération de la capitale est dotée de deux systèmes d'enseignement parallèles qui doivent assurer des cours dans la langue maternelle des élèves. Notons ici que les parents n'ont aucun choix à cet égard. Les écoles de Bruxelles, contrairement à celles du reste de la Belgique, doivent enseigner l'autre langue officielle aux élèves dès qu'ils ont atteint l'âge de 8 à 9 ans. Les plaques indicatrices des rues sont en français et en néerlandais (*rue de la Science* et *Wetenschapstraat*).

24. Mais l'événement le plus marquant aura été l'institution, en 1963, d'un organe de contrôle. Le gouvernement central a créé le poste de vice-gouverneur du Brabant, avec charge de surveiller l'emploi des langues par les organismes publics. En vertu de ses fonctions, le titulaire de ce poste doit veiller à l'application des lois sur les langues dans la capitale. Il contrôle les règlements municipaux, qui doivent être publiés dans les deux langues officielles, et est investi des pouvoirs



nécessaires pour mettre sur pied des établissements d'enseignement, promouvoir la reconnaissance des deux langues officielles, encourager les activités culturelles et ordonner le développement de la capitale sur les plans national et international.

25. Bruxelles offre l'exemple d'une grande capitale métropolitaine, dotée par le gouvernement central d'un statut spécial de bilinguisme et située entre deux secteurs unilingues. Le principe de l'égalité officielle du français et du néerlandais y a toujours été appliqué, malgré la prépondérance de l'élément francophone. Certains sujets de controverse subsistent encore, mais ces dernières années la population de la capitale a exercé une influence modératrice, agissant comme une force de médiation entre les populations des secteurs unilingues du pays, aux attitudes diamétralement opposées.

26. Comme nous l'avons vu dans le livre premier (§ 221), c'est en fonction de la composition linguistique de chaque commune que sont appliquées en Finlande les lois relatives aux langues. Helsinki, la capitale, n'échappe pas à cette règle : comme dans toute commune où la minorité linguistique officielle dépasse 10 % de la population, le gouvernement central doit servir le public en finnois et en suédois, la langue de la majorité demeurant dans chaque district la langue de travail des fonctionnaires.

27. Comme les autres villes de Finlande, Helsinki (Helsingfors, en suédois) a conservé un fort caractère suédois, vestige de l'époque où la population de langue finnoise était essentiellement rurale et celle de langue suédoise, largement urbaine. Avec le développement de la capitale, la population de langue finnoise est devenue majoritaire dès 1900, et jouit d'une forte prépondérance depuis les années 20 ; au recensement de 1960, la population de langue suédoise s'élevait encore à 14 % dans la capitale contre 7 % pour l'ensemble du pays. Comme Bruxelles, Helsinki est devenu une métropole assez importante, comptant, dès 1960, 10 % de la population du pays ; c'est aujourd'hui le principal centre culturel pour les deux communautés linguistiques.

28. Nous nous intéressons à Helsinki surtout pour y découvrir des institutions politiques et administratives fonctionnant normalement dans les deux langues officielles. Au moment de notre étude, sur les 77 membres élus qui composaient le conseil municipal, 13 appartenaient au parti populaire suédois. Ces derniers parlaient habituellement le suédois dans les délibérations et tous les communiqués étaient rédigés dans les deux langues.

29. Dans les communes bilingues, le gouvernement central sert le public en finnois et en suédois, et exige des fonctionnaires une certaine connaissance des deux langues. L'administration municipale d'Helsinki

a des exigences analogues à l'endroit de son personnel. Un règlement municipal établit cinq degrés d'aptitude en matière de langue, et en affecte un à chaque emploi. À cet égard, deux faits se détachent. D'abord, le finnois étant la langue de la majorité à Helsinki, les conditions qui s'y rapportent sont plus rigoureuses que pour le suédois à tous les degrés d'aptitude. Ensuite, aux deux degrés supérieurs d'aptitude correspondent les postes les plus élevés de la hiérarchie, c'est-à-dire ceux de chef et de sous-chef de service. C'est ainsi qu'au degré le plus élevé, pour lequel on exige une « parfaite connaissance » du finnois et une « bonne » aptitude à écrire et à parler le suédois, on ne trouve que les cinq principaux postes administratifs : greffier, conseiller juridique, archiviste, et deux postes d'agents principaux des contributions. Le degré suivant, auquel se rattachent 84 postes, comporte une « parfaite connaissance » du finnois et une « assez bonne » aptitude à écrire et à parler le suédois. La municipalité offre des cours de langue pour permettre à ses fonctionnaires d'apprendre la langue seconde.

30. Même si, à Helsinki, on ne s'est pas soucié comme à Bruxelles du principe de l'égalité des deux langues, les deux communautés linguistiques y trouvent un milieu qui les satisfait. Sans doute, la disproportion entre les deux communautés s'est accrue au cours des dernières décennies, mais la capitale de la Finlande a si bien instauré le bilinguisme institutionnel que la minorité de langue suédoise, probablement en raison de sa situation économique privilégiée, n'a pas eu de sérieux griefs en matière de langue.

Berne 31. La capitale de la Suisse, ville relativement petite, comptait à peine 163 000 habitants au recensement de 1960, soit 3 % environ de la population du pays. En importance, seuls Zurich, Bâle et Genève la dépassent, mais Berne est une ville plus centrale. Quant à sa population, elle est en majorité germanophone. En 1960, quelque 6 % étaient de langue française et autant de langue italienne, mais les quatre cinquièmes de ceux-ci n'étaient pas de nationalité suisse. Les deux minorités linguistiques officielles sont donc sous-représentées dans la capitale, relativement à l'ensemble de la population suisse.

32. Berne a cependant une tradition culturelle assez complexe. À l'origine, l'aristocratie bernoise joua un rôle de premier plan dans la politique de la Confédération et étendit son autorité à certaines régions francophones et italophones de la Suisse d'aujourd'hui. Bien que germanophone, cette aristocratie était très ouverte à la culture française et parlait le français, langue de la société cultivée d'Europe. Néanmoins, Berne a conservé une forte tradition de fierté locale à l'endroit de son dialecte allemand, des particularismes du canton et, comme partout ailleurs en Suisse, de l'autonomie municipale. Ce patri-

moins diversifié a aujourd'hui des incidences directes sur la capitale de la Confédération helvétique.

33. La formule linguistique adoptée par la Suisse repose sur une adhésion indéfectible au principe de territorialité<sup>1</sup>, en vertu duquel chaque canton ou région linguistique a le droit de préserver son patrimoine linguistique contre toute influence propre à l'altérer ou à le compromettre. À Berne, la traditionnelle autonomie locale en matière de langue a pris le pas sur le rôle de capitale. Il s'ensuit que la municipalité est officiellement unilingue : seul l'allemand est employé dans ses services et sur les plaques indicatrices des rues. De plus, l'allemand est la langue de l'enseignement aux degrés primaire et secondaire. Autrement dit, on ne semble pas avoir égard au fait que le canton de Berne, dont Berne est le chef-lieu en même temps qu'il est la capitale du pays, a deux langues officielles, ni que la Confédération en a trois.

34. Cependant, dans la vie quotidienne, il y a plus d'accommodement en matière de langue qu'on ne le croirait de prime abord. Les enfants des fonctionnaires francophones du canton et du gouvernement fédéral peuvent recevoir l'enseignement dans leur propre langue, grâce aux subventions de l'État à une école privée de langue française. Dans ce canton, l'enseignement d'une des autres langues officielles commence plus tôt que dans la plupart des autres. Le français est parlé presque partout dans les quartiers commerciaux de la ville, de même que dans l'administration publique. Malgré l'unilinguisme officiel de Berne à l'échelon municipal, les Suisses francophones et les visiteurs peuvent faire leur vie en français, sans être obligés de recourir à la langue de la majorité ; il semble cependant que les habitants de langue italienne ne puissent jouir des mêmes avantages.

35. Bref, on peut dire que le modèle suisse se caractérise par la primauté de l'autonomie municipale de la capitale sur les considérations d'ordre linguistique intéressant l'ensemble de la Confédération, du moins en ce qui concerne les institutions publiques. Ce fait tient peut-être à la décentralisation très poussée de la société suisse. Il n'a pas provoqué d'affrontements, étant donné que, dans la pratique, on a su accorder une place honorable à l'une des langues minoritaires, et que la langue et la culture françaises jouissent depuis une époque lointaine d'un grand prestige auprès de la population bernoise.

36. Nous avons mentionné antérieurement le partage des fonctions de capitale dans la République sud-africaine. Il n'y a guère à ajouter au sujet du régime linguistique de Pretoria et du Cap. Nous avons expliqué

Pretoria et Le Cap

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, livre I, § 231.



au livre premier (§§ 234-238) comment la République sud-africaine a opté, en matière de langue, pour le principe de personnalité ; en vertu de ce principe, les services gouvernementaux et l'enseignement sont assurés partout en afrikaans et en anglais. Dans toutes les écoles, l'étude de l'autre langue officielle est obligatoire et comporte des normes très rigoureuses. Alors, il n'y a lieu d'appliquer un régime linguistique spécial ni au Cap ni à Pretoria ; les citoyens peuvent s'adresser aux autorités en afrikaans ou en anglais, sans compter que les services du secteur privé sont bilingues pour une bonne part.

37. Dans la vie courante, il existe un certain équilibre tenant à ce que l'afrikaans prédomine à Pretoria et l'anglais au Cap. Ni l'une ni l'autre de ces deux villes ne fait figure de grande métropole, au sens où le sont Bruxelles en Belgique et Helsinki en Finlande. Au recensement de 1960, Le Cap et Pretoria comptaient respectivement 3 et 2 % de la population du pays.

38. La République sud-africaine n'a donc pas éprouvé le besoin d'un régime linguistique spécial pour ses deux capitales, le principe de l'égalité des deux langues officielles étant appliqué dans l'ensemble du pays.

#### *D. Au Canada*

39. Avant de fixer le choix de sa capitale et d'en entreprendre l'aménagement, le Canada a dû surmonter, au cours de son histoire, beaucoup de difficultés. Les origines du problème sont bien antérieures à la Confédération. Pendant près d'un demi-siècle, après le partage du Canada en 1791, les deux colonies avaient eu chacune sa propre capitale : pour le Bas-Canada, Québec, dont les titres comme siège du gouvernement remontent à 1608 ; pour le Haut-Canada — après le bref épisode de Newark (Niagara-on-the-Lake) — la ville d'York, devenue Toronto en 1834.

L'union du Haut  
et du Bas-Canada

40. L'union du Haut et du Bas-Canada en 1840 souleva un sérieux problème, plusieurs villes se disputant l'honneur de devenir la capitale du Canada-Uni. Cette question allait susciter d'âpres rivalités politiques. De 1840 à 1867, la question du « siège du gouvernement » a presque toujours été à l'avant-plan dans les débats.

41. Au début, le gouverneur général, lord Sydenham, choisit Kingston, à mi-chemin entre Montréal et Toronto. On y fit construire, pour loger le Parlement du Canada-Uni, un magnifique édifice néo-classique, en pierre calcaire, qui abrite à l'heure actuelle l'hôtel de ville de Kingston. Le Parlement devait bientôt rejeter ce choix et, après

de vifs débats, adopter, en novembre 1843, une résolution prévoyant le transfert à Montréal, principal centre urbain du Canada-Uni. Cette étape serait de courte durée, car à la suite des émeutes et de l'incendie du parlement, suscités par l'adoption du Rebellion Losses Bill en 1849, la capitale était de nouveau déplacée.

42. Pendant quelque temps, on a adopté le régime de la capitale mobile : le gouvernement se fixa alternativement à Toronto et à Québec : à Toronto en 1849, à Québec en 1852, de nouveau à Toronto en 1855, puis à Québec en 1859 jusqu'en 1865. Cette alternance ne tardant pas à se révéler onéreuse et peu commode, on se mit de nouveau à la recherche d'une solution durable.

43. Il faut remarquer, cependant, que la capitale mobile comportait des avantages. En 1855, le gouverneur général, sir Edmund Head, déclarait en effet qu'à la suite de séjours à Québec, les députés du Haut-Canada avaient appris à mieux connaître le Canada français et s'étaient débarrassés d'un certain nombre de préjugés « en vivant en toute amitié et fraternité avec leurs frères de langue française<sup>1</sup> ». Il estimait que les députés du Bas-Canada profiteraient également d'un séjour à Toronto. Près d'un demi-siècle plus tard, sir Richard Cartwright, écrivant sur le premier séjour qu'il avait fait à Québec comme député, en 1863, rendait un témoignage analogue : les députés de l'Ontario s'étaient défaits de « leur mentalité insulaire anglaise » (*English insularity of thought*<sup>2</sup>).

44. Le problème de la capitale ne pouvant être résolu au Canada, le Parlement décida, en 1857, d'adresser une requête à la reine pour qu'elle désigne, en vertu de ses prérogatives royales, un emplacement permanent. Bien que l'on ait mis de l'avant les revendications de toutes les villes en lice, il semble que le mémoire confidentiel envoyé par sir Edmund Head soit à l'origine du choix d'Ottawa par les conseillers de la reine<sup>3</sup>.

Ottawa, capitale  
du Canada-Uni

45. Dans le paragraphe principal de son mémoire, souvent cité, il souligne la situation exceptionnelle de la ville :

Ottawa est le seul endroit que la majorité du Bas et du Haut-Canada accepterait comme un compromis équitable. Sauf Ottawa, toutes les autres villes qu'on propose se jalourent entre elles. De fait, Ottawa n'est située ni dans le Haut-Canada, ni dans le Bas-Canada. À proprement parler, elle se trouve dans cette première province ; mais seulement un pont la sépare du Bas-Canada. Ce choix serait donc conforme à tout engagement pris ou sensément pris envers le Haut-Canada lors de l'Union. En ce moment, la

1. W. EGGLESTON, *Choix de la Reine*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 108.

2. SIR RICHARD CARTWRIGHT, *Reminiscences*, Toronto, 1912, pp. 6-8.

3. Le texte intégral a conservé son intérêt. On en trouve de longs extraits dans EGGLESTON, *Choix de la Reine*, pp. 109-111.

population est en partie d'origine française, anglaise et irlandaise. La population de l'établissement de la vallée de la rivière Ottawa augmente rapidement, et en faire la capitale du pays serait un stimulant immédiat.

Dans ce paragraphe, comme dans le reste du mémoire d'ailleurs, l'auteur accorde une grande importance au facteur géographique. Il écarte Toronto et Québec, situés trop loin à l'intérieur de chaque province pour convenir aux députés de l'autre. Toute ville du centre offrait de plus grandes possibilités de compromis. Sir Edmund Head n'insiste pas sur l'équilibre ethnique et linguistique que présentait Ottawa à l'époque, il se contente d'en faire mention.

46. Cependant, le gouverneur général se prononce ouvertement pour l'établissement de la capitale dans le Haut-Canada, prévoyant que tôt ou tard cette partie du pays prendra le pas sur l'autre, indépendamment de tout projet de fédération de l'Amérique du Nord britannique. Fixer la capitale dans le Bas-Canada, même à Montréal, ne ferait que reporter le problème au jour où le Haut-Canada aurait clairement établi sa prépondérance. La meilleure solution, à son avis, consistait à choisir dans le Haut-Canada un emplacement qui serait en outre conforme aux intérêts commerciaux de Montréal. C'est à cette condition seulement que l'on parviendrait à un accord, Ottawa satisfaisant à toutes ces exigences.

47. La position de Head sur ce point correspondait au point de vue exprimé 20 ans plus tôt par son prédécesseur, lord Durham : l'influence des Canadiens français diminuerait forcément avec le temps. C'était là, en quelque sorte, un présage : le conseil réitéré de Head que la capitale soit établie effectivement dans le Haut-Canada est en flagrante contradiction avec sa première proposition, où il disait qu'Ottawa en fait n'était ni dans le Haut ni dans le Bas-Canada. Cette ambiguïté devait s'accroître avec le temps.

48. Head avançait, en faveur d'Ottawa, d'autres arguments que nous ne croyons pas utile d'exposer dans le détail. Certains n'étaient valables que pour l'époque. Il insistait sur les avantages de la ville sur le plan militaire : son mémoire de trois pages évoque six fois les possibilités d'une attaque venant de la frontière américaine. Il pensait en outre que les centres plus importants se prêtaient trop aux intrigues de couloir et craignait qu'en Amérique les législateurs ne puissent s'acquitter au mieux de leur rôle dans une grande ville commerciale. Parmi beaucoup d'autres avantages, le choix d'Ottawa encouragerait le peuplement de la vallée de l'Outaouais et la mise en valeur de l'intérieur du pays ; la ville s'étendrait de part et d'autre de la voie fluviale vers l'Ouest, et le canal Rideau, qu'il avait considéré jusque-là comme une « perte sèche », pourrait avoir son utilité.



49. Bien qu'Ottawa ait été officiellement choisi comme capitale du Canada-Uni à la fin de 1857, il a fallu attendre l'achèvement des édifices du Parlement, en 1865, pour y transférer le gouvernement. Ce statut de capitale de l'Union fut de courte durée, car dès 1866 les délégués à la Conférence de Québec choisissaient Ottawa pour capitale de la future fédération de l'Amérique du Nord britannique. Il n'est pas étonnant que la capitale fédérale se soit établie au même endroit, faisaient remarquer les censeurs de l'époque, car les édifices du Parlement étaient trop grands pour le gouvernement de l'Union canadienne.

Ottawa, capitale  
fédérale

50. L'élévation de la ville au rang de capitale fédérale n'a pas influé immédiatement sur le développement d'Ottawa, mais elle a provoqué un important changement de compétence qui ne semble pas avoir été remarqué pendant les préliminaires de l'acte fédératif. Le Parlement de l'Union, qui a tenu en 1866 son unique session à Ottawa, ressemblait par sa structure rudimentaire à l'une des administrations municipales de son ressort. Le Parlement qui lui succéda en 1867 se trouvait dans une situation tout à fait différente. Il était établi dans une ville sur laquelle il n'avait, en vertu de l'Acte de la confédération, aucun pouvoir législatif ; cette ville était par ailleurs placée sous la compétence d'une nouvelle assemblée législative provinciale, établie à Toronto. De plus, les localités en expansion sur la rive nord de l'Outaouais étaient du ressort d'une autre assemblée législative provinciale, constituée à Québec.

Changement de  
compétence

51. Bien que dans son mémoire sir Edmund Head se soit brièvement référé aux origines française, anglaise et irlandaise de la population d'Ottawa, les considérations d'ordre ethnique ne semblent pas avoir joué un rôle considérable dans le choix de cette ville. À une époque où les transports et les communications étaient beaucoup plus difficiles qu'aujourd'hui, la situation géographique semble avoir été déterminante.

La situation  
géographique de la  
capitale et son  
importance

52. Cependant, les exhortations réitérées de Head à établir la capitale dans le Haut-Canada, plutôt que sur l'autre rive de l'Outaouais, n'ont pas manqué d'avoir des répercussions à long terme. Ottawa a conservé son caractère de ville ontarienne, ainsi que nos recherches sur l'emploi des langues nous en ont fourni d'innombrables illustrations. Head a évoqué en 1857 le pont reliant Ottawa au Bas-Canada. En 1965, les zones urbanisées de la région de la capitale s'étendant assez loin des deux côtés de la rivière, le nombre des ponts a été porté à quatre, mais, psychologiquement, le cours d'eau qu'ils enjambent est peut-être le plus large du Canada.



### A. Définition de la région de la capitale

53. Le concept de capitale fédérale peut s'interpréter d'au moins trois façons. Mentionnons tout d'abord l'acception juridique et constitutionnelle la plus étroite, qui s'applique habituellement à la ville même d'Ottawa<sup>1</sup>. La multiplicité des immeubles fédéraux tend à accréditer cette conception. La décision récente des autorités fédérales d'établir quelques services à Hull a suscité certaines oppositions, car, soulignait-on, la ville d'Ottawa est la capitale du pays. À une certaine époque également, quelques édifices, tel l'Hôtel de la monnaie, devaient, en vertu d'une loi fédérale, être situés à Ottawa. Depuis peu, toutefois, la définition de la capitale est remise en question. Pour revenir au même exemple, la Loi sur la monnaie, l'Hôtel des monnaies et le fonds des changes, dans sa version modifiée de 1968, permet aujourd'hui d'installer l'Hôtel des monnaies n'importe où « dans les limites de la région de la capitale nationale<sup>2</sup> ». Cette distinction, très rare jusque-là, a eu un effet considérable sur le développement de toute la région.

La capitale, au sens juridique et constitutionnel

1. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique reste toutefois imprécis sur ce point. L'article 16 stipule simplement : « Jusqu'à ce que la Reine en ordonne autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada. » Ottawa avait un statut de ville depuis 1855, et couvrait, au moment de l'établissement de la Confédération, un territoire de quelque 3 milles carrés, contre 45 aujourd'hui.

2. S. C. 1967-1968, 16-17 Eliz. II, chap. 26. Au cours du débat sur le projet de loi modifiant la Loi sur la monnaie, l'Hôtel des monnaies et le fonds des changes, la Chambre a rejeté un projet d'amendement de l'opposition selon lequel les termes « région de la capitale nationale » auraient été remplacés par « Ottawa ». Défendant l'article en question, le ministre des Finances a déclaré : « Bien des services fédéraux ont des bureaux situés dans d'autres parties de la région de la capitale nationale et je ne vois aucune raison de faire une exception pour la Monnaie. Je reconnais, évidemment, que l'Hôtel de la monnaie de la plupart des pays est situé dans la région de la capitale, mais il n'existe pas de raison précise pour qu'il soit situé dans la ville d'Ottawa, pas plus d'ailleurs que l'Imprimerie nationale ou tout autre service du gouvernement. Aucun principe sacré n'exige que l'Hôtel de la monnaie soit situé dans les limites de la municipalité d'Ottawa. En fait, dans l'intérêt même du pays tout entier, j'aurais cru qu'il serait bon que la région de la capitale nationale ne soit pas identifiée avec la province d'Ontario, mais plutôt à une région faisant partie à la fois de l'Ontario et du Québec... » Chambre des communes, *Débats*, 1968, 2<sup>e</sup> session, vol. VI, p. 6512.

La zone métropolitaine de recensement

54. En second lieu, on peut concevoir la capitale fédérale comme étant Ottawa, Hull et toute la zone urbaine qui s'est développée à la périphérie. En 1966, cette zone de recensement comprenant 13 municipalités comptait une population de près d'un demi-million, et s'étendait sur un territoire d'environ 335 milles carrés, dont quelques parcelles demeurées rurales. C'est cette région qui a fait l'objet d'une recherche fouillée dans notre étude de la capitale fédérale. Le Bureau fédéral de la statistique fournit sur elle, qui est l'une des 17 zones métropolitaines de recensement, les données économiques et sociales les plus complètes.

55. Cette notion est la plus exacte pour deux autres raisons. Premièrement, la population d'Ottawa s'est progressivement déplacée vers les banlieues ; dès 1966, 41 % des habitants de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa étaient établis hors des limites de la ville. Deuxièmement, les ministères et les organismes fédéraux tendent à se fixer dans les localités environnantes. L'Imprimerie du gouvernement canadien est installée à Hull. Le Bureau du directeur général des élections a eu son siège à Eastview, avant de s'établir de nouveau à Ottawa. Un ensemble d'édifices gouvernementaux est actuellement en cours de construction à Nepean, à l'ouest d'Ottawa, et certains sont déjà terminés.

La Région de la capitale nationale

56. Selon une troisième conception, la capitale fédérale embrasse une région encore plus étendue, et pour laquelle le gouvernement fédéral a créé un organisme qu'il a doté de pouvoirs de planification et d'aménagement. Déjà en 1927, la Commission du district fédéral était habilitée à planifier, aménager et embellir la région de la capitale sur les deux rives de l'Outaouais. L'organisme qui lui a succédé, la Commission de la capitale nationale, a maintenant autorité sur une superficie de 1 880 milles carrés, à peu près rectangulaire, avec le noyau urbain presque au centre. Une grande partie de la Région de la capitale nationale est encore rurale ou suburbaine (voir la carte, face à la p. 120).

57. Les frontières de la partie ontarienne, dont la superficie est d'environ 1 050 milles carrés, correspondent approximativement à celles de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, nouvel ensemble métropolitain créé par le gouvernement de l'Ontario. Même si les délimitations des deux zones ne coïncident pas, les domaines de leur ressort sont comparables en étendue et se recouvrent presque.

58. Ce que nous entendons par « capitale fédérale » variera donc selon l'optique de nos considérations. Au sens constitutionnel et juridique, nous assimilerons la capitale à la ville d'Ottawa. Quand nous aborderons les problèmes contemporains d'ordre linguistique et social, nous retiendrons comme objet de notre analyse les 13 municipalités formant en 1961 la zone métropolitaine de recensement. S'il s'agit de



planification et d'expansion à long terme, nous viserons une zone plus étendue, épousant à peu près le contour de la Région de la capitale nationale. (Du côté ontarien, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial semblent généralement d'accord sur l'étendue souhaitable pour cette zone.)

### *B. Compétence et présence du gouvernement fédéral dans la région de la capitale*

59. Il est facile de proposer le principe général de l'égalité pour la capitale, mais beaucoup moins d'indiquer comment l'appliquer. Notre étude a fait ressortir la complexité des relations entre les pouvoirs publics<sup>1</sup>. Dans beaucoup de domaines, les problèmes découlent du partage des compétences, qui est un trait essentiel et permanent des États fédératifs. Dans les capitales fédérales, toutefois, les problèmes de ce genre tendent à se multiplier du fait même de la présence concrète de l'autorité fédérale et de l'interaction entre celle-ci, les autorités municipales et les groupes locaux.

60. Tous les pays fédératifs ont été en butte à des difficultés dans l'administration de leur capitale, et y ont apporté diverses solutions. D. C. Rowat, spécialiste canadien de l'administration municipale, a noté que six capitales, dont Ottawa, relevaient d'un État, d'une province ou d'un canton, et que neuf faisaient partie d'un district fédéral. Vienne forme une province de la république fédérale d'Autriche, tandis que Lagos a conservé son statut de district fédéral après la récente restructuration de la fédération nigériane<sup>2</sup>. Chacune de ces solutions offre certains avantages et soulève des problèmes particuliers.

61. Afin de préciser le rôle respectif de chacun des quatre paliers de l'administration publique dans la région de la capitale : fédéral, provincial, municipal et régional, nous définirons ces rôles de deux façons et essaierons de les distinguer.

62. Commençant par le gouvernement fédéral, nous pouvons d'abord définir son rôle d'un point de vue constitutionnel, et considérer ce que le fédéral et ses organismes peuvent faire de leur chef. La compétence du gouvernement fédéral est la même dans la région de la capitale que n'importe où dans les provinces du Canada. Ses ministères et organismes administrent les bureaux de poste, perçoivent les impôts,

La compétence  
fédérale

1. *La capitale fédérale — Institutions politiques*, sous la direction de KENNETH D. McRAE, coll. « Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », n° 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

2. D. C. ROWAT, « The Problems of Governing Federal Capitals », dans la *Revue canadienne de science politique*, septembre 1968, vol. I, n° 3.

distribuent les pensions et les allocations familiales, etc. Mais ayant son siège dans cette région, le gouvernement fédéral peut, par l'entremise de ses organismes, pousser plus loin son action. La Commission de la capitale nationale détient depuis 1959, en vertu de la loi, diverses attributions ayant trait à son objectif général d'aménagement et d'embellissement. Les organismes qui l'ont précédée, et dont le premier remonte à 1899, jouaient le même rôle dans un territoire plus restreint. Il convient de mentionner d'autres organismes fédéraux, telle la Gendarmerie royale, qui doit surveiller la colline parlementaire et les promenades des parcs fédéraux.

63. Le texte de la constitution canadienne ne contient aucun article accordant au gouvernement fédéral un pouvoir défini sur le lieu de son siège ; il est donc difficile de tracer les limites précises de son autorité. Quoi qu'il en soit, elle existe. Et la preuve en a été faite dans la cause de la Commission de la capitale nationale contre Munro, où les tribunaux ont confirmé, en faveur de la C. C. N., le droit d'exproprier des terrains pour l'expansion de la capitale<sup>1</sup>. Les limites de la compétence fédérale ont été ainsi établies par la coutume et la jurisprudence, mais non par une disposition de la constitution. On peut, bien sûr, différer d'avis sur la question de savoir si la compétence actuelle du gouvernement fédéral est insuffisante, appropriée, excessive ou mal définie.

La présence  
fédérale

64. Une deuxième façon, celle-là moins légaliste, d'aborder le rôle du gouvernement fédéral par rapport à la capitale serait d'examiner, dans les grandes lignes, les domaines où s'est engagé ou auxquels s'est intéressé le gouvernement par l'entremise de ces organismes ou dans le cadre de sa collaboration avec les autres administrations publiques. Nous pourrions nous servir ici d'une expression couramment employée dans les études américaines sur les villes, *federal interest*, que nous rendons ici par « présence fédérale ». Un auteur en donne la définition suivante, relativement à l'agglomération de Washington :

Le concept de « présence fédérale » [...] implique l'influence des nombreux organismes et du gouvernement de ses fonctionnaires, qui se manifeste sous des formes et à des degrés divers. Le terme désigne donc leur action et leur manière d'agir dans la région de la capitale nationale, quelles que soient l'assise constitutionnelle ou la compétence locale.

En ce sens, la présence fédérale est une notion politique plutôt que juridique<sup>2</sup>.

L'auteur note ensuite que la présence fédérale se manifeste d'une façon dans le District de Columbia, sur lequel le Congrès exerce une autorité

1. *Rapports judiciaires du Canada*, Cour suprême du Canada, R. C. S., partie VIII, p. 663.

2. R. HANSON, *The Anatomy of Federal Interest*, Washington (D.C.), Washington Center for Metropolitan Studies, 1967, pp. 13-14. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice IV.



législative particulière, et d'une autre dans les municipalités suburbaines de deux États voisins, le Maryland et la Virginie, où il n'en exerce pas.

65. Nous pouvons nous servir de quelques exemples canadiens pour montrer les différences entre la compétence et la présence fédérales telles que nous les avons définies. La Commission de la capitale nationale et l'organisme qui l'avait précédée, la Commission du district fédéral, ont reçu de vastes pouvoirs d'aménagement du territoire, d'où la publication en 1950 du plan directeur de la capitale nationale<sup>1</sup>. Les services fédéraux n'ont cependant pas pu appliquer directement le plan, l'autorité législative en matière d'aménagement étant du ressort provincial. Aussi, conformément à l'intérêt du gouvernement fédéral pour l'aménagement de la région de la capitale, la C. C. N. a-t-elle souvent mis ses services d'urbanisme à la disposition des municipalités qui en exprimaient le désir. Là encore, comme les autorités fédérales ne peuvent réaliser le plan directeur que sur des terrains qui leur appartiennent, elles ont, dans la pratique, obvié à l'absence de pouvoirs législatifs en recourant largement à l'achat et à l'expropriation.

Distinction entre  
compétence et  
présence

66. La présence fédérale se manifeste aussi par l'entremise des différents organismes fédéraux qui, bien que nationaux par leurs attributions, ont largement influé sur la vie de la région de la capitale où ils sont établis et exercent leurs activités. C'est le cas des Musées nationaux, de la Bibliothèque nationale et du Centre national des arts. Dans l'ensemble, ces organismes fédéraux contribuent pour une large part à l'activité culturelle de la région.

67. Dans le cadre actuel de la capitale du Canada, il semblerait que la présence du gouvernement fédéral déborde considérablement la compétence que lui attribue la constitution. Ce serait, notamment, faute du pouvoir formel de légiférer. Un des effets de cette carence est que la présence fédérale s'est largement exprimée sur le plan financier. Les dépenses annuelles pour l'aménagement et l'embellissement de la région de la capitale se sont élevées à \$ 36,6 millions en 1967-1968<sup>2</sup>.

68. Évidemment, les opinions varient quant aux activités qui incombent au gouvernement fédéral. Beaucoup estiment excessive, voire anticonstitutionnelle, l'ampleur de la « présence fédérale » dans la région. Certains aimeraient que le gouvernement la restreigne aux domaines qui sont incontestablement de sa compétence. Deux observations nous semblent opportunes ici. D'abord, si la notion de « compétence » détermine quel gouvernement a l'autorité législative suprême, celle de « présence fédérale » ouvre, entre les gouvernements, autant

1. SERVICE D'AMÉNAGEMENT DE LA CAPITALE NATIONALE, *Projet d'aménagement de la capitale nationale*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1950.

2. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, *Rapport annuel 1967-1968*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Historique de la  
présence fédérale

de possibilités d'action commune et de collaboration qu'elle crée de risques de divergences et de conflits. Ensuite, il semblerait raisonnable, avant de se prononcer sur cette question, d'envisager d'abord ce que serait une répartition rationnelle des attributions entre les autorités fédérales, provinciales et municipales, et de reconnaître franchement qu'il s'agit d'un problème commun aux pays fédératifs et non propre au Canada. On pourra se demander alors si cette répartition exige un nouveau partage des compétences.

69. Il sera peut-être plus facile de saisir la nature de la présence fédérale, si l'on adopte une perspective historique. D'une manière générale, on peut ramener à trois les principales préoccupations du passé : la première a été de procurer des immeubles au gouvernement, d'abord ceux du Parlement avant la Confédération, puis les locaux dont il aurait besoin, par l'achat ou la location. Il va sans dire que cette tâche est nécessaire dans toute capitale. Actuellement, au Canada, c'est le ministère des Travaux publics qui s'en charge, dans une large mesure.

70. La deuxième préoccupation a été d'embellir le site de la capitale. Commencée dans les années 90, cette tâche a pris un caractère institutionnel avec la création de la Commission d'embellissement d'Ottawa en 1899. C'est aujourd'hui l'œuvre essentielle de la Commission de la capitale nationale.

71. Le troisième domaine d'intérêt du gouvernement fédéral, plus récent et moins bien défini, est celui de la vie culturelle de la capitale. On peut plus difficilement en retracer l'origine. La Galerie nationale, par exemple, a débuté très modestement en 1880. Il ne fait pas de doute que le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada* (commission Massey), paru en 1951, a fortement incité le gouvernement fédéral à jouer un plus grand rôle. Le nouvel immeuble de la Galerie nationale (1959), la Bibliothèque nationale (1967) et le Centre national des arts (1969) ont été créés à la suite de ce rapport. Un autre aspect important du rôle du gouvernement fédéral, et qu'on considère souvent comme allant de soi, est l'aide qu'il a apportée à la création de parcs et de terrains publics dans la région.

72. Toutefois l'intérêt pour la qualité de la vie culturelle ne s'étend que depuis peu jusqu'au souci d'une capitale offrant au touriste ou au nouvel arrivant une image qui reflète le caractère bilingue du Canada. Même aujourd'hui, aucun organisme fédéral ne semble se préoccuper au premier chef de cette question. On n'a pas entendu de voix fédérale soutenue et vigoureuse au cours de l'interminable querelle des panneaux de circulation bilingues dans la ville d'Ottawa<sup>1</sup>. On peut raisonnable-

---

1. Voir *La capitale fédérale*, appendice c.

ment prévoir que, dans les prochaines années, ce sera là le quatrième sujet de préoccupation du gouvernement fédéral.

### *C. Rapports entre les présences fédérale, provinciale et municipale*

73. Les notions de compétence et de présence du gouvernement fédéral dans la capitale, exposées plus haut, nous aideront à nous représenter leurs pendants provinciaux et municipaux. Les provinces et les municipalités ont de vastes pouvoirs partout dans la région de la capitale, et sont étroitement liées en vertu de l'article 92 de l'A. A. N. B., qui accorde aux gouvernements provinciaux l'autorité sur les administrations municipales.

74. D'une manière générale, la compétence des provinces et des municipalités dans la région de la capitale est aussi étendue qu'ailleurs en Ontario et au Québec. Toutefois, la situation n'est pas parfaitement définie dans la capitale, où les pouvoirs provinciaux et municipaux sont un peu brouillés et même réduits, comme nous l'avons déjà signalé, par l'autorité que le gouvernement fédéral s'est donnée pour aménager et embellir la Région de la capitale nationale.

75. Nous avons noté aussi que la présence du gouvernement fédéral, au sens large, déborde le domaine de sa compétence officielle. Dans le cas des provinces et des municipalités, il ne semble pas exister pareil écart ; c'est sans doute que leurs pouvoirs sont déjà assez étendus. On note quand même un certain écart, et il est possible d'en donner des exemples. Pour ne citer qu'un cas, avant 1959 les villes d'Ottawa et de Hull pouvaient nommer un représentant à la Commission du district fédéral ; or, elles ont essayé en vain de récupérer ce privilège auprès de la Commission de la capitale nationale. Malgré cela, il semble que la Commission et les municipalités de la région ont entretenu des rapports très étroits et ont largement collaboré.

76. Ayant étudié les rôles respectifs des trois paliers de l'administration publique dans la capitale, nous avons la nette impression que les provinces et les municipalités, ensemble, marquent plus vivement et plus directement la vie des citoyens que le gouvernement fédéral. Cette constatation n'est guère étonnante dans le cadre général du fédéralisme canadien. Nous la croyons intéressante toutefois relativement à la région de la capitale, étant donné que chaque palier de l'administration publique comporte un point de vue légitime et la poursuite d'objectifs correspondants. La prédominance des provinces et des municipalités dans la région de la capitale fédérale serait donc un élément important.

Prédominance  
provinciale et  
municipale



Les politiques  
linguistiques  
provinciales

77. Nous avons centré plus particulièrement notre étude de la capitale sur les politiques qui y sont appliquées en matière de langue par les trois paliers d'administration<sup>1</sup>. Pour ce qui est des services provinciaux, ceux du Québec sont beaucoup mieux organisés, d'une manière générale, pour traiter dans les deux langues avec le public. Sur 11 bureaux locaux du côté ontarien, 3 seulement peuvent offrir dans les deux langues une gamme à peu près complète de services, alors que les 12 bureaux du Québec en sont capables. Dans la région de la capitale fédérale, quelque 22 % des fonctionnaires ontariens sont bilingues, contre 90 % des fonctionnaires québécois. Ces proportions sont quand même supérieures aux moyennes pour l'ensemble des fonctionnaires de chaque province, qui sont de 8 % pour l'Ontario et de 62 % pour le Québec.

78. Chaque province a laissé en grande partie aux ministères le soin d'instituer leur propre politique linguistique, d'où les variations considérables de l'une à l'autre. Dans les deux secteurs, on constate un effort pour se conformer aux besoins linguistiques de la population, mais comme on peut le lire dans notre étude sur la capitale fédérale : « Au cours du premier siècle de la Confédération, aucune des deux provinces n'a apparemment envisagé sérieusement les besoins culturels et linguistiques particuliers à la région d'Ottawa en fonction de son rôle de capitale du Canada » (p. 70). En somme, à l'échelon provincial, l'emploi des langues officielles dans les deux secteurs de la région de la capitale se conforme étroitement aux normes de la province, lesquelles sont relativement libérales au Québec, mais non pas en Ontario.

Les usages des  
municipalités en  
matière de langue

79. Les municipalités de la région de la capitale ont fait de même en matière de langue. À Ottawa, l'anglais est, d'une manière générale, la langue de communication avec le public de même que la langue de travail ; dans certains services, on peut difficilement répondre aux appels téléphoniques en français. Les avis publics et les formulaires sont presque toujours rédigés en anglais. Environ 29 % du personnel appointé savent le français et l'anglais. Dans l'ensemble, cependant,

l'impression la plus forte qui se dégage d'une étude sur l'administration municipale d'Ottawa est que les questions linguistiques et culturelles sont envisagées dans une perspective essentiellement provinciale. Nulle part au cours de notre étude, nous n'avons eu vraiment l'impression que le fait pour Ottawa d'être la capitale fédérale devrait influencer sur la politique linguistique de la municipalité<sup>2</sup>.

80. Les 12 autres municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa accusent aussi nettement l'influence du cadre provincial :

1. *Ibid.*, chapitres II, III, IV et V.

2. *Ibid.*, p. 95.



« Le Québec encourage et oblige ses municipalités à être bilingues ; l'Ontario ne le fait pas<sup>1</sup>. » Les effets de cette différence fondamentale se font sentir dans les services offerts au public, dans les documents officiels, dans les exigences ou préférences en matière de langue à l'occasion du recrutement, et dans le degré de bilinguisme des fonctionnaires.

81. Le cas de la ville de Vanier (autrefois Eastview) est un exemple particulièrement intéressant, car c'est la seule municipalité du secteur ontarien à majorité francophone. Même là, les relations avec la province influent fortement sur l'emploi des langues :

Les huit chefs de service interrogés ont tous déclaré ou laissé entendre que ce facteur contribuait considérablement à promouvoir l'usage de l'anglais dans l'administration. Tous les rapports directs avec la province se font en anglais et, au moins dans un service, les questions que le chef de service croit susceptibles d'être portées à la connaissance des autorités provinciales sont également traitées en anglais<sup>2</sup>.

Tout en se soumettant aux normes provinciales pour ce qui est de l'anglais, la municipalité de Vanier démontre qu'il lui est possible d'établir des services bilingues de sa propre initiative et sans l'aide du gouvernement provincial.

82. Il n'est pas besoin de multiplier les exemples. Nous voulons simplement signaler que les influences conjuguées du provincial et du municipal ont largement contribué, dans la région de la capitale, aux régimes linguistiques actuels, qui ont presque toujours été conçus dans la perspective de l'Ontario ou du Québec, selon le cas, plutôt que dans celle du pays tout entier.

83. La constatation qui précède ne s'applique pas uniquement aux régimes linguistiques. Les systèmes scolaires dans la région de la capitale, par exemple, sont établis d'après des normes propres au Québec ou à l'Ontario. Il en est ainsi des cours de justice de chaque secteur. Les conseils municipaux électifs sont formés d'après les réglementations provinciales. Il convient aussi de citer la possibilité de litige entre autorités fédérales et autorités locales. Ainsi, dans le différend actuel sur la hauteur des immeubles à Ottawa, c'est la ville qui accorde le permis de construction, et un organisme provincial, l'Ontario Municipal Board, qui entend les parties (y compris les organismes fédéraux) et tranche la question.

Autres secteurs  
d'intérêt

84. Les institutions provinciales ont fortement imprégné les attitudes de la population dans les deux secteurs de la région. L'Outaouais, nous l'avons déjà souligné, marque entre l'un et l'autre une nette

Conséquences sur  
les attitudes de la  
population

1. *Ibid.*, p. 118.

2. *Ibid.*, pp. 109-110.

séparation psychologique. C'est d'ailleurs ce que la ville d'Ottawa a énoncé catégoriquement et, en quelque sorte, officiellement, dans un mémoire à la commission Jones :

Certes, les communautés ontarienne et québécoise tendent, sur le plan économique, à former un tout, avec une population active commune, des structures de salaires qui se normalisent et un fort volume d'échanges commerciaux entre provinces et villes ; cependant, il faut admettre que les faits géographiques de la rivière et politique de la frontière ont établi, et peut-être à jamais, deux municipalités dont les administrations doivent demeurer séparées<sup>1</sup>.

85. D'autres exemples montrent qu'il ne s'agit pas là d'un point de vue isolé. Sur la route, aux abords d'Ottawa, des panneaux indiquent que la population de la ville est de 299 000 et celle de l'agglomération, de 401 000 ; ces chiffres ne tiennent évidemment pas compte du secteur québécois de la zone métropolitaine de recensement. De plus, en mars 1968, le Bureau des commissaires d'Ottawa recommandait l'abolition d'un règlement exigeant que les fonctionnaires municipaux habitent dans les limites de la ville. Le conseil municipal a donné suite à ce vœu, en partie, mais la majorité de ses membres ayant réclamé l'obligation de demeurer en Ontario, il a modifié le règlement à cet effet<sup>2</sup>. Mais l'illustration la plus omniprésente de cette mentalité est sans aucun doute l'unilinguisme des panneaux routiers ; dans tout le secteur ontarien, les panneaux bilingues des routes de promenade fédérales contrastent d'une façon symbolique avec les très nombreux panneaux en anglais de la province et de la municipalité.

86. Les particularismes locaux du secteur ontarien ont été caractérisés en quelques mots par un député fédéral de la région, qui a déclaré en Chambre : « Ottawa, capitale nationale, a une double distinction : elle est d'abord le chef-lieu du comté de Carleton et, en second lieu, la capitale du Canada<sup>3</sup>. »

87. Le secteur québécois accuse une tendance semblable, où entre peut-être une réaction naturelle aux attitudes du secteur ontarien. Des conditions particulières dans l'ouest du Québec expliquent toute l'importance qu'on attache, dans le secteur québécois, par exemple, aux problèmes économiques. Les habitants de ce secteur, plus petit et moins riche, constatent sans cesse l'importance de la concentration urbaine d'en face, et leur sentiment de frustration est aggravé par celui de n'avoir pas profité de « l'industrie » la plus importante, l'administration fédérale. De plus, on estime que la région, isolée du reste du Québec,

1. Mémoire de la ville d'Ottawa soumis au Ottawa, Eastview and Carleton County Local Government Review, le 2 avril 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

2. Règlement n° 108-68, adopté le 16 avril 1968.

3. Chambre des communes, *Débats*, 1966, 1<sup>re</sup> session, vol. VIII, p. 8536.

a aussi été négligée du gouvernement provincial. D'autre part, la population francophone de ce secteur, à cause de sa majorité dans la région et dans la province, constate qu'elle n'a pas de problèmes linguistiques comparables à ceux des francophones d'Ottawa. Le projet d'une commission québécoise de la Région de la capitale nationale, qui serait créée par la province, semble avoir reçu un large appui de la population. Cette commission aurait les mêmes fonctions que la commission fédérale actuelle et jouerait un rôle important dans l'expansion de l'ouest du Québec<sup>1</sup>.

88. Nous sommes d'avis que la frontière interprovinciale a eu de profondes conséquences pour la communauté francophone, car elle la divise en deux groupes à peu près égaux. L'un s'attache surtout aux problèmes du sous-développement économique et se tourne d'abord vers le gouvernement québécois pour les résoudre ; l'autre est préoccupé par des problèmes de survivance culturelle en tant que minorité francophone établie dans une région et une province de langue anglaise. Dans ces conditions, il était évidemment impossible que se constitue et se développe une communauté francophone intégrée, viable et créatrice sur le plan culturel.

89. Bref, nous estimons que les collectivités anglophone et francophone de la capitale ont des points de vue fortement empreints de considérations locales et régionales, et que le cadre institutionnel y a beaucoup contribué. À cet égard, la séparation des deux provinces par une frontière a des effets qui nous préoccupent. Conformément à notre mandat, nous avons adopté comme principe de base un aménagement de la capitale fondé sur l'égalité entre anglophones et francophones. Mais nous voyons mal comment cela peut se réaliser dans un milieu où la moitié des francophones se sent frustrée et coupée du centre de l'activité gouvernementale fédérale, et où l'autre moitié forme une minorité linguistique défavorisée et manifestement privée depuis des générations de conditions favorables à l'égalité.

90. C'est ainsi que nous apparaît la situation actuelle de la capitale. Nous tiendrons compte, dans nos propositions de réformes, des deux grands problèmes bien distincts qu'elle comporte. D'abord, la pleine participation du secteur québécois, à majorité francophone, aux activités de la région se rattachant à la fonction de capitale nationale. Ce point de vue ne fait nullement abstraction du besoin d'un développement socio-économique indépendant pour le secteur québécois, par les mesures, quelles qu'elles soient, que les trois paliers de l'administration publique peuvent adopter séparément ou de concert. Il confirme simple-

Résumé

1. CONSEIL ÉCONOMIQUE RÉGIONAL DE L'OUEST DU QUÉBEC, *Le territoire québécois de la capitale nationale*, Hull, 1967, pp. 38-42.

ment notre intérêt pour la relation entre le secteur québécois et la région de la capitale. Ensuite, le problème de l'égalité, dans le secteur ontarien, entre la minorité francophone et la majorité de langue anglaise. Il faut résoudre ces deux problèmes, si l'on veut vraiment réaliser l'égalité entre les deux peuples dans la capitale nationale. Nous ne pouvons, d'autre part, oublier la petite minorité anglophone du secteur québécois. Notre étude de la région de la capitale n'a révélé, dans leur cas, aucun problème sérieux et que peu d'ennuis, mais leur position doit quand même être examinée en fonction du principe de l'égalité de tous les citoyens de la région.



A. Introduction

91. Dans les livres antérieurs, nous avons exposé notre conception du principe d'égalité appliqué à divers milieux. À notre avis, ce principe peut être considéré sous l'angle des régimes linguistiques, des systèmes d'enseignement, du monde du travail, des communications de masse, des arts et des lettres, etc. Mais on doit aussi l'étudier en fonction des divers paliers de compétence ; la portée du terme variera donc d'un échelon à l'autre — fédéral, provincial ou local — et même d'une région à l'autre dans la même province.

Effets des  
divers cadres

92. La complexité de la société canadienne peut expliquer ces différences. Dans certaines parties du pays, l'anglais est prédominant ; ailleurs, c'est le français ; et dans certaines régions, l'anglais et le français coexistent depuis longtemps. Il nous apparaît qu'on doit se fonder sur la répartition géographique et la densité des anglophones ou des francophones pour déterminer les services publics à établir dans l'une et l'autre langue. Les grandes agglomérations offrent plus de possibilités sous ce rapport que les régions de faible peuplement.

93. De même, les structures politiques établies sont importantes. Le Canada est un pays fédératif, et les provinces sont, sous bien des rapports, indépendantes du pouvoir central. Nous avons donc cherché des solutions adaptées aux conditions géographiques, démographiques et politiques du Canada.

94. Nous avons aussi noté, dans nos livres précédents, que certaines options s'offrent aujourd'hui aux Canadiens. Dans le livre sur les langues officielles (§§ 253-258), nous avons examiné et rejeté des solutions fondées sur la généralisation des zones unilingues. Nous avons au

Le principe  
général

contraire opté délibérément pour le principe selon lequel les minorités de langue officielle — celles de langue anglaise au Québec et celles de langue française dans les autres provinces—doivent se maintenir et progresser partout où numériquement elles paraissent viables.

Régimes  
linguistiques

95. Passant ensuite à des applications plus concrètes du principe d'égalité, nous avons défini dans le chapitre v du même livre les régimes linguistiques qui nous paraissent convenir aux trois paliers de l'administration publique : fédéral, provincial et municipal. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous avons étudié la situation particulière de la capitale fédérale.

Au palier fédéral

96. En résumé, nous envisageons pour le palier fédéral une politique d'égalité absolue des deux langues officielles qui permette à tous de traiter avec l'administration en français ou en anglais, selon leur choix, et n'importe où au Canada et à l'étranger. Dans notre livre III sur le monde du travail, nous avons aussi proposé des mesures tendant à assurer des progrès vers l'égalité linguistique dans la fonction publique, de sorte que les francophones puissent participer à l'administration fédérale de plain-pied avec les anglophones. Bref, nous sommes d'avis que les institutions fédérales doivent être complètement bilingues sur les plans symbolique et pratique.

Au palier provincial

97. Nous avons formulé l'avis selon lequel il conviendrait que trois provinces deviennent officiellement bilingues ; elles appliqueraient le régime du bilinguisme dans la législation, à l'assemblée législative, dans la fonction publique, l'administration de la justice et l'enseignement. Quant aux provinces qui ne seraient pas officiellement bilingues, il faudrait, à tout le moins, qu'elles puissent communiquer dans la langue de la minorité avec certaines administrations locales comprises dans les districts bilingues. Nous concevons toutefois que dans toutes les provinces la langue de la majorité prédomine, mais à des degrés divers selon les rapports numériques<sup>1</sup>.

Aux paliers municipaux  
et régional

98. Nous avons proposé, pour ce qui est des paliers municipal et régional, que l'on crée, dès que les conditions s'y prêteront, des districts bilingues où les services à tous les échelons de l'administration publique seraient assurés en anglais et en français. Les deux langues seraient employées dans les délibérations des conseils municipaux. Il y aurait des écoles pour la minorité de langue officielle.

Certaines difficultés  
subsisteraient

99. Les mesures que nous préconisons ne feront cependant pas disparaître toutes les difficultés auxquelles sont en butte ceux qui forment la minorité de langue officielle. Même dans les districts

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, § 319.

bilingues, la minorité sera amenée à apprendre la langue de la majorité car celle-ci demeurera sans doute la langue de travail habituelle du plus grand nombre<sup>1</sup>.

100. Bref, dans chaque province, il s'établit entre minorité et majorité, du point de vue des langues officielles, un rapport qui procède de la structure démographique du Canada. La minorité de langue officielle atteint 35 % au Nouveau-Brunswick<sup>2</sup>, mais elle est beaucoup plus faible dans les autres provinces. Au Québec, celle qui a l'anglais pour langue maternelle est de 13 %. Pour les minorités dont la langue maternelle est le français, dans les autres provinces, les proportions varient de 7 ou 8 % (Ontario, Manitoba et Île-du-Prince-Édouard) à moins de 2 % (Colombie-Britannique et Terre-Neuve).

101. Pour l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick, où sont établies 89 % des personnes appartenant à la minorité de langue officielle<sup>3</sup>, nous avons recommandé la plénitude des droits en faveur des deux langues officielles, mais il n'est pas aujourd'hui une seule province du Canada où le français et l'anglais soient sur un pied d'égalité au sens sociologique du terme. Dans toutes les provinces, une langue ou l'autre prédomine. Cela ne tient pas aux lois, mais à la structure démographique et sociale. On peut regretter cette absence d'égalité mais c'est là un aspect de la réalité canadienne.

102. En effet, dans le Canada d'aujourd'hui, il n'est guère de région importante qui présente, sur les plans juridique et sociologique, un état d'équilibre entre les deux langues officielles. Nous estimons important que la capitale fédérale en constitue une. Si la capitale d'un pays bilingue doit inspirer le respect et la fidélité chez ses citoyens des deux langues, elle ne doit pas refléter la domination d'une langue sur l'autre.

Le cas particulier  
de la capitale  
fédérale

103. Certains se demanderont si, dans les circonstances, une capitale bilingue est réalisable au Canada. On ne peut répondre de façon certaine à cette question. Quant à nous, nous proposerons un sérieux effort dans cette voie, et formulerons toutes nos recommandations dans ce sens.

104. Sous ce rapport, la capitale fédérale est semblable au gouvernement fédéral lui-même : elle doit être considérée non pas comme la propriété des Canadiens de langue anglaise ou de ceux de langue française, mais comme le fruit de leur collaboration, symbolisant tout ce qu'ils ont en commun.

1. *Ibid.*, §§ 319, 406.

2. Seulement 3 % des Canadiens habitent le Nouveau-Brunswick, seule province où la minorité de langue officielle dépasse le tiers de la population. En République sud-africaine, au contraire, 80 % de la population blanche vit dans les deux provinces où la répartition entre les groupes linguistiques est du même ordre.

3. *Ibid.*, § 289.



*B. Situation linguistique dans la région de la capitale*

Les langues dans  
la région de la  
capitale

105. Nos recherches sur la capitale fédérale ont déjà produit une abondante documentation sur certains aspects de la situation linguistique dans la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa ainsi que sur les relations entre les données linguistiques et les données socio-économiques<sup>1</sup>. Il suffira ici d'en résumer les éléments importants. Sauf indication contraire, ces données sont fondées sur le recensement de 1961, qui offre les statistiques détaillées les plus récentes touchant la langue maternelle.

106. La population totale des 13 municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa était de 429 750 habitants en 1961, et de 489 392 en 1966 ; celle de la Région de la capitale nationale était de 492 588 en 1961, et de 563 637 en 1966.

107. Dans l'ensemble de la zone de recensement, 56 % de la population avaient l'anglais pour langue maternelle, 38 % le français et 7 % une autre langue<sup>2</sup>. Le rapport entre anglophones et francophones est ici plus près de l'équilibre que dans toute autre agglomération importante, et même que dans l'ensemble du Canada.

108. La population est inégalement répartie entre les secteurs ontarien (78 %) et québécois (22 %) de la région de la capitale. Dans chacun, le déséquilibre entre les deux groupes linguistiques est plus marqué que pour l'ensemble de l'agglomération : dans le secteur ontarien, 68 % de la population ont l'anglais pour langue maternelle, contre 24 %, le français ; du côté québécois, les pourcentages respectifs sont 14 et 85.

109. Le secteur ontarien renferme une forte proportion des effectifs dont la langue maternelle est l'anglais (94 %), et de l'élément dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français (95 %) ; d'autre part, les personnes ayant pour langue maternelle le français se répartissent à peu près également entre les deux secteurs : 51 % au Québec, 49 % en Ontario (voir le tableau n° 1).

110. La répartition selon la langue maternelle varie considérablement d'une municipalité à l'autre dans les deux secteurs de la zone de recensement. Du côté ontarien, en 1961, elle oscillait entre une majorité de langue anglaise de 90 % à Nepean, et une majorité de langue française de 61 % à Vanier (Eastview). Du côté québécois, les extrêmes étaient Pointe-Gatineau, de langue française à 96 %, et Lucerne (alors Hull-Sud), de langue anglaise à 52 %.

1. *La capitale fédérale*, pp. 1-41.

2. Si le total des pourcentages est supérieur à 100, c'est que les chiffres ont été arrondis.



TABLEAU 1 Répartition, selon la province, de la population de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa classée d'après la langue maternelle — 1961

	Total		Ontario		Québec	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total	429 750	100	332 899	77,5	96 851	22,5
Anglais	239 287	100	225 845	94,4	13 442	5,6
Français	161 980	100	80 084	49,4	81 896	50,6
Autre	28 483	100	26 970	94,7	1 513	5,3

Source : Recensement du Canada de 1961, catalogue 92-549.

111. La majorité de la population de la ville même d'Ottawa (70 %) avait l'anglais pour langue maternelle ; la minorité ayant le français (21 %) constituait le plus fort groupe de langue française de toute la zone de recensement, soit 57 000 personnes, le deuxième en importance étant celui de Hull, établi à 51 000.

112. On peut aussi rapprocher différences de langue et disparités socio-économiques, même si les données relatives à la langue maternelle font souvent défaut et si les seuls chiffres précis dont on dispose ont trait à l'origine ethnique.

Facteurs socio-économiques

113. La zone métropolitaine de recensement d'Ottawa, contrairement aux autres grandes agglomérations canadiennes, comptait en 1961 une forte part de sa population active masculine dans l'administration publique, soit 34 %, contre 6 % seulement dans les zones métropolitaines de recensement de Toronto et de Montréal. Par municipalité, les proportions sont de 36 % pour Ottawa, de 35 % pour Vanier, mais seulement de 24 % pour Hull et de 13 % pour Gatineau.

114. Analysée d'après l'origine ethnique, la structure professionnelle de la zone métropolitaine de recensement accuse des disparités considérables. Ainsi, 43 % de la population active masculine d'origine britannique sont dans l'administration publique, contre 26 % pour les effectifs d'origine française.

115. L'étude des catégories professionnelles fait ressortir des disparités analogues. Les catégories cadres, spécialistes et techniciens groupent 35 % de la population active d'origine britannique, et 17 % seulement de celle d'origine française. À l'inverse, cette dernière compte 38 % d'ouvriers et de manœuvres, contre 18 % chez les effectifs d'origine britannique.

116. Le niveau d'instruction accuse aussi des écarts considérables. En 1961, 46 % de la population active masculine d'origine française n'avaient fréquenté que l'école élémentaire, contre 18 % pour celle d'origine britannique. De plus, 23 % des effectifs britanniques avaient reçu une certaine formation universitaire, contre 10 % chez les effectifs d'origine française.

117. On constate aussi de fortes différences dans les salaires. La moyenne, en 1961, était de \$ 5 504 pour la population active masculine d'origine britannique, contre \$ 4 008 pour celle d'origine française. La part de ces disparités qui est attribuable aux différences d'instruction et de statut professionnel est beaucoup plus grande dans la région d'Ottawa que dans celles de Montréal ou de Toronto<sup>1</sup>.

Configuration  
domiciliaire

118. Nous avons en outre fait une étude plus détaillée de la répartition des groupes linguistiques dans chacun des 80 secteurs de recensement de l'agglomération. Selon nos constatations, à peu près les deux tiers du groupe ayant l'anglais pour langue maternelle et du groupe ayant le français, sont fixés dans des secteurs d'une assez forte homogénéité linguistique (70 % ou plus). En d'autres termes, les membres des deux groupes habitent de préférence des quartiers où leur groupe linguistique forme une majorité importante.

119. Rapprochant la densité linguistique et le revenu moyen pour chaque secteur de recensement, on constate que les secteurs à revenus élevés sont habités généralement par une forte proportion de personnes dont la langue maternelle est l'anglais. Selon un autre aspect de la situation, 91 % des personnes ayant le français pour langue maternelle qui sont établies dans les 40 secteurs à revenus élevés, se trouvent dans des milieux où l'anglais et d'autres langues prédominent largement. Un seul de ces 40 secteurs, le n° 107, dans la partie nord de Hull, compte une majorité ayant le français pour langue maternelle (74 %). On a donc peu tendance, chez les francophones des classes moyennes et supérieures de la région, à se grouper dans des quartiers résidentiels homogènes du point de vue linguistique, comme cela s'est produit à Westmount et à Ville Mont-Royal, dans l'agglomération montréalaise.

120. Les secteurs de recensement à revenus moindres accusent en général une plus grande variation au point de vue linguistique : les uns se caractérisent par une forte présence de la langue française, plusieurs sont mixtes et il y en a où prédominent l'anglais ou d'autres langues<sup>2</sup>.

121. En 1961, on notait chez les fonctionnaires fédéraux une tendance plus marquée que pour l'ensemble de la population à habiter dans le secteur ontarien, et davantage encore parmi les mieux rétribués.

1. *Ibid.*, pp. 218-228.

2. *Ibid.*, pp. 30, 208-209

Si 78 % de la population de la région habitent l'Ontario, la proportion atteint 85 % chez les fonctionnaires fédéraux, et 96 % chez ceux qui touchent plus de \$ 10 000 par année. On note la même tendance chez les fonctionnaires fédéraux dont la langue maternelle est le français. Si 49 % de la population de la région ayant le français pour langue maternelle sont établis en Ontario, la proportion est de 61 % pour l'ensemble des fonctionnaires, et de 79 % pour ceux qui gagnent plus de \$ 10 000 par année.

122. Une étude plus détaillée de la répartition des fonctionnaires fédéraux entre les divers secteurs de la zone de recensement incite à croire que si les fonctionnaires, d'une manière générale, tendent à se grouper selon la langue maternelle dans certains secteurs, les mieux rétribués ne manifestent pas au même point cette préoccupation. Précisons qu'en 1961, 9 % des fonctionnaires touchant un traitement annuel de plus de \$ 10 000 avaient le français pour langue maternelle. Si cette proportion avait été plus élevée, la situation aurait peut-être été différente en matière d'habitation.

123. Une autre question a trait au bilinguisme de la population. La capitale nationale est située dans cette large bande de territoire bilingue qui part des Cantons de l'Est au Québec, traverse la région de Montréal et les comtés de l'est de l'Ontario, et se prolonge par la vallée de l'Outaouais dans le nord de cette province. Au recensement de 1961, 31 % de la population de la zone de recensement d'Ottawa déclaraient savoir les deux langues officielles. La proportion est de 12 % pour l'ensemble du pays et de 41 % pour la population active de la région.

#### Bilinguisme

124. Comme ailleurs au Canada, le bilinguisme est plus répandu chez les Canadiens d'origine française. Quelque 60 % d'entre eux sont bilingues, contre 10 % chez les Canadiens d'origine britannique. Ces chiffres cependant sont supérieurs de plus du double à ceux de l'ensemble du pays.

125. Nous avons cherché à établir si les bilingues de la zone métropolitaine d'Ottawa occupaient une place particulière dans le monde du travail. En nous fondant sur les données du recensement de 1961, nous sommes arrivés à la conclusion que les effectifs bilingues ne se rencontrent pas de façon marquée dans les catégories d'emplois comportant des rapports avec le public, et que, dans la plupart des catégories professionnelles, ils ne sont pas rétribués de façon spéciale. Tout porte à penser qu'à l'époque il y avait trop de bilingues pour la demande. Cette conclusion confirme d'autres indications selon lesquelles la langue de travail dans la région de la capitale est surtout l'anglais.

La situation  
linguistique et le  
principe d'égalité

126. La situation linguistique, sociale et économique décrite ici influe directement sur l'application du principe d'égalité dans la région de la capitale. Évidemment, la question ne saurait se ramener aux droits linguistiques et à un effort pour équilibrer des nombres. Au-delà de ces éléments fondamentaux et nécessaires, il est toute une gamme de facteurs sociaux, économiques, géographiques, scolaires et même psychologiques dont il faut tenir compte dans la recherche d'une notion réaliste et déterminante du principe d'égalité. En proposant des changements concrets, il est de toute première importance que nous ayons présentes à l'esprit toutes les composantes de la situation socio-linguistique de la capitale.

### *C. Principe d'égalité et région de la capitale*

127. Notre objectif est de définir pour la capitale, comme nous l'avons fait pour d'autres parties du pays, la méthode à suivre, selon nous, pour mettre en œuvre le principe d'égalité. Comme nous l'avons vu en ce qui a trait à la démographie et aux divers paliers de compétence, la situation est complexe, et la solution ne saurait être simple. Toutefois, cela ne doit pas nous dissuader de rechercher les fondements du régime à instaurer.

Malaise des  
francophones dans  
la capitale

128. Pour nous, la forte impression qui ressort de la masse des données relatives aux attitudes vis-à-vis de la capitale est que les Canadiens de langue française ne s'y sentent pas chez eux. Ce sentiment d'être étrangers, particulièrement vif chez les francophones qui visitent la capitale ou viennent s'y établir, semble aussi manifeste aux francophones qu'aux anglophones eux-mêmes. Ces derniers toutefois peuvent être moins conscients des effets de cette frustration sur les sentiments des francophones à l'égard du Canada.

129. Bien que conscients de l'importance de ce sentiment, nous ne croyons pas utile d'aborder par ce biais la définition de notre objectif. « Se sentir chez soi », « être à l'aise » sont des expressions trop vagues, trop imprécises, pour être définies et analysées. Tel se sentira « chez soi » à peu près n'importe où, et tel autre nulle part. De plus, il est fort possible que l'idée même d'une capitale fédérale où régnerait une parfaite égalité paraisse de prime abord étrange à celui qui a vécu dans un milieu unilingue et culturellement homogène.

Les services

130. Plutôt que d'aborder la situation sur le plan des sentiments et des impressions, nous nous sommes attaqués au problème plus précis des services auxquels habitants et visiteurs ont quotidiennement recours. Dans la plupart de ces contacts, intervient l'emploi oral ou écrit de la langue.



131. La vie quotidienne d'un particulier peut être envisagée sous divers angles. On pourrait distinguer, entre autres, les rapports qu'il entretient avec les pouvoirs publics d'une part, et avec les entreprises privées ou les individus, d'autre part. Il pourra être plus facile de réglementer l'emploi des langues dans le secteur public. Il convient aussi de distinguer la notion des *droits linguistiques* et celle de *l'étendue et de la qualité des services* dispensés dans telle langue à ceux qui la parlent. Le terme « services » embrasse ici les activités d'une multitude d'établissements des secteurs public et privé, notamment ceux des administrations publiques, de l'enseignement, de la culture, des soins médicaux et dentaires, du commerce. Notre énumération pourrait être plus longue, mais on verra que les domaines de l'enseignement et de la culture sont ceux qu'il importe le plus d'étudier dans le détail.

132. Bref, nous croyons que pour réaliser l'égalité dans la capitale fédérale, il faut agir sur le plan des droits linguistiques et sur celui des services, surtout scolaires et culturels, actuellement accessibles à la minorité de langue officielle.

133. La question de l'égalité des droits linguistiques dans la capitale fédérale a été traitée dans le livre premier (§ 380). Il convient de rappeler ici quatre points de nos recommandations :

- a) Que soit pleinement reconnue, dans toute la région, l'égalité de statut des langues française et anglaise ;
- b) Qu'à tous les échelons de l'administration publique les services soient accessibles dans les deux langues ;
- c) Que l'usage du français et de l'anglais soit permis dans les débats de tous les gouvernements locaux ; que tous les règlements soient rédigés et publiés dans les deux langues ; que tous les principaux documents publics soient accessibles dans les deux langues et que tous les services administratifs soient dispensés dans les deux langues ;
- d) Que tous les tribunaux acceptent que les plaidoiries soient faites en français ou en anglais et que les tribunaux de première instance puissent rendre la justice dans les deux langues.

Nous verrons plus loin l'effet éventuel de ces recommandations sur les cadres administratifs et judiciaires de la région.

134. Appliquée à une situation où une langue est prédominante, au sens sociologique, la notion des droits linguistiques en soi peut sembler vide et purement formelle. Elle nous paraîtrait compatible avec notre conception de l'égalité, si seulement l'autre langue était prédominante en d'autres domaines. Mais pour la capitale cela ne suffit pas. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, nous sommes d'avis que la région de la capitale devrait offrir une situation d'équilibre entre les deux langues officielles, un milieu où l'une et l'autre seraient de plain-pied non seulement dans la législation, mais dans la réalité quotidienne. Nous

concluons donc qu'il faut absolument réaliser l'égalité des droits linguistiques dans la région de la capitale, et que ce n'est là qu'une première étape. Il faut davantage.

135. Il s'agirait en second lieu d'assurer en français les mêmes « services » qu'en anglais dans la région de la capitale. Nous avons abordé un aspect de cette question dans notre livre premier, en recommandant pour la capitale que « l'enseignement soutenu par les pouvoirs publics soit aussi accessible en français qu'en anglais, et soit d'une égale qualité dans les deux langues » (§ 380). Si nous avions alors considéré isolément l'éducation, c'est qu'il était déjà évident que là résidait un des problèmes fondamentaux de la capitale. Le principe que nous pouvons adopter comme objectif général est que tous les services soient accessibles en français et comparables en qualité et en étendue avec ceux offerts en anglais dans la région de la capitale.

136. Nous pouvons formuler autrement ce principe, afin de mieux élucider notre pensée. Il faudrait que tout citoyen de la capitale ait le choix de vivre complètement sa vie en français ou en anglais, sans éprouver le sentiment d'y perdre ou d'être privé, relativement à ce qu'aurait apporté l'autre choix. Tel est, à notre avis, le seul fondement réaliste d'une participation pleine et entière de tous les Canadiens à la vie de la capitale.

137. Il va de soi que, dans ce régime, ceux qui sauront le français et l'anglais auront accès à une vie beaucoup plus variée que les unilingues, car les activités se déroulant dans chaque langue différeront nécessairement dans le détail, même si elles se comparent par leur ampleur. En participant aux deux on s'assurera un avantage appréciable. Notre objet premier, cependant, n'est pas de faire progresser le bilinguisme chez les Canadiens, mais d'indiquer à quelles conditions les deux communautés linguistiques pourront édifier leur pays sur les assises d'un régime d'égalité<sup>1</sup>.

138. La politique que nous recommandons s'inspire d'un impératif. La capitale fédérale ne concerne pas que ses habitants, mais tous les Canadiens. D'un point de vue pratique, on devrait la concevoir en fonction d'une société ouverte et mobile. Comme les mutations de personnel du reste du Canada à la capitale, ou inversement, seront fréquentes, il importe d'assurer aux familles un milieu qui leur convienne. Il faudra, notamment, des écoles appropriées. Si la population de la capitale était relativement stable, le bilinguisme pourrait y devenir la norme, mais cette obligation réduirait la mobilité de la population, condition d'une économie industrielle très poussée. Nous

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Introduction générale, §§ 29-30.

estimons nécessaire une politique selon laquelle ceux qui décident de vivre en français ou en anglais n'éprouveront pas de difficultés dans la capitale. Que 60 % de la population d'origine française soient bilingues, contre 10 % des personnes d'origine britannique, voilà qui démontre que tel n'est pas le cas.

139. Il n'a été question jusqu'ici que d'équivalence des services en français et en anglais pour la région de la capitale. Mais la mobilité de la population donne lieu à une considération plus pratique. Lorsque connaissances et techniques nécessaires à l'administration publique d'aujourd'hui sont également très recherchées dans d'autres secteurs du monde du travail, la capitale doit attirer du personnel en concurrence avec d'autres villes, et en particulier avec les grandes agglomérations de Montréal et de Toronto, qui offrent un plus large éventail de possibilités. En conséquence, les francophones qui envisagent de se fixer dans la capitale compareront ses « services » en français non seulement avec ceux qu'elle offre en anglais mais aussi avec les possibilités de Montréal ou de Québec. Le même choix peut bien sûr se poser aux anglophones qui, parfois, préféreront Toronto, Winnipeg ou Vancouver.

Concurrence avec  
d'autres villes

140. À notre avis, cette possibilité de faire carrière dans plusieurs villes, qui existera toujours, devrait inciter le gouvernement fédéral à étudier sérieusement les conditions de vie qu'offre Ottawa. La capitale devrait refléter, dans la mesure où son importance numérique le permet, les meilleurs aspects de la vie canadienne ; elle en serait avantagée d'autant en force d'attraction auprès du personnel qualifié anglophone et francophone, dont le gouvernement a besoin. Il est à la fois pratique et rationnel, de la part du gouvernement fédéral, de s'intéresser à la capitale, car, à longue échéance, et à titre d'employeur de près du tiers de la population active locale, c'est lui qui en retirera tous les avantages.

141. Nos propositions relatives à la capitale ne comportent de réduction des droits linguistiques pour personne et pour aucun des services existants. Selon le principe que nous proposons, un plus large éventail de services serait offert en français et en anglais. Il n'est pas question de réduire en quoi que ce soit les services établis. Le public serait servi en français ou en anglais, au choix de chacun. Cela suppose, dans le secteur ontarien de la région de la capitale, une extension considérable des services en français, et peut-être une certaine amélioration des services en anglais dans le secteur québécois.

142. On peut objecter que servir le public en français et en anglais exige le bilinguisme de la part de la personne qui dispense le service. C'est exact, sans doute, dans une certaine mesure ; aussi avons-nous analysé, dans le livre III de notre rapport (§§ 803-808), certaines

Place du  
bilinguisme  
individuel



conséquences de ce principe. Pour un agent de police en faction, un guide touristique ou une caissière de cinéma, il peut être nécessaire d'être bilingue pour bien remplir sa fonction. Mais quand plusieurs personnes assurent ensemble le même service, comme c'est le cas des commis de grands magasins, ou des fonctionnaires municipaux d'une section importante, il n'y a pas évidemment obligation pour tous d'être bilingues. À notre avis, les situations exigeant l'aptitude à s'exprimer couramment dans les deux langues ne représentent qu'une faible fraction du monde du travail. Par ailleurs, il ressortirait de notre étude sur la région de la capitale que beaucoup de bilingues occupent des postes où leur connaissance des deux langues ne sert que rarement.

Rôle du secteur  
public

143. Dans le présent chapitre, nous avons exposé le principe général régissant les modalités d'instauration de l'égalité dans la capitale fédérale. Nous avons traité de l'ensemble des services auxquels la population a recours dans la vie quotidienne, tout en reconnaissant qu'un certain nombre d'entre eux seulement relevaient directement du secteur public. C'est dans celui-ci sans doute que les réformes les plus immédiates pourraient être réalisées. Il nous reste cependant deux observations à formuler. Premièrement, il ne faut pas sous-estimer l'influence du secteur public sur le secteur privé : dans une capitale où tous les services publics, au sens le plus large du terme, sont assurés au complet dans les deux langues, on concevrait mal que le secteur privé se comporte tout autrement. Deuxièmement, certains services du secteur privé pourraient être amenés par différents moyens à se conformer à la politique du gouvernement, dont une législation en matière de langue et des ententes et contrats entre les gouvernements et les entreprises privées<sup>1</sup>. Nous aurons plus loin l'occasion d'examiner des cas particuliers tels que ceux des baux entre le gouvernement fédéral et le secteur privé, ou des contrats de construction qui entraînent des dépenses gouvernementales.

Recommandation  
n° 1

144. Notre principe général est clair, il convient maintenant d'en faire une recommandation : **nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues.** Il s'agit là non seulement d'une recommandation au gouvernement, mais d'une invitation au secteur privé. Si nous l'avons exprimée dans des termes plus positifs et plus généraux que nos recommandations touchant d'autres parties du Canada, c'est qu'il est question d'une capitale, et que celle-ci symbolise la réalité d'un pays bilingue.

1. Voir le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre I, § 278.



*A. Voies par lesquelles se manifeste la présence fédérale*

145. L'existence d'une frontière séparant l'Ontario et le Québec influe profondément sur les relations entre les deux secteurs provinciaux de la région de la capitale, mais il est une autorité, celle du gouvernement fédéral, qui embrasse l'un et l'autre. Aussi notre attention se portera-t-elle sur le fonctionnement de ce gouvernement et, en particulier, de ses ministères et organismes spécialisés qui ont le plus étroitement participé au développement de la capitale.

146. Nous avons fait observer plus haut que l'activité fédérale dans la région de la capitale pouvait être répartie entre quatre grands domaines d'intervention : acquisition et entretien des immeubles que l'État occupe à titre de propriétaire ou de locataire ; planification, développement et embellissement de la capitale en conformité de sa signification pour le Canada tout entier ; création de musées et organisation d'autres lieux de culture appropriés à la capitale du Canada ; intérêt nouveau pour l'image que présente la région de la capitale en matière de langue<sup>1</sup>. Un nombre important d'organismes fédéraux déploient leur activité dans ces domaines. Il convient de faire la revue de ce qu'ils ont accompli<sup>2</sup>, afin d'établir dans quelle mesure ils ont contribué à intégrer les deux secteurs de la région de la capitale et à procurer l'égalité à la minorité de langue officielle, notamment dans le secteur ontarien.

---

1. Voir les §§ 69-72.

2. Pour une étude détaillée de ces organismes, voir *La capitale fédérale*, chap. v.

La Commission de  
la capitale nationale

147. La Commission de la capitale nationale est le seul organisme fédéral à se consacrer à l'aménagement de la région de la capitale. La définition générale de sa tâche est la suivante :

préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale, et d'y aider, afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale<sup>1</sup>.

En vue de ces objectifs, la C. C. N. est habilitée à acquérir des biens-fonds et à les mettre en valeur ; à gérer, à la demande d'autres organismes, des biens du gouvernement ; à aménager des parcs, à construire des routes, ponts et autres ouvrages ; à effectuer des recherches relatives à la planification de la région ; à coordonner la mise en valeur du domaine public ; à exercer un pouvoir de ratification sur le choix des emplacements et les plans relatifs aux immeubles érigés sur le domaine public ; et d'une manière générale, à exercer toutes les activités « qui se rattachent ou contribuent à la réalisation des objets et fins [de la Commission] » (art. 10, § 2).

148. Un autre article de la loi (art. 13) établit nettement que la capacité d'acquérir des biens-fonds comporte le pouvoir d'expropriation. N'ayant pas autorité sur l'utilisation des terres qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral, la C. C. N. a acquis — par l'expropriation dans une large mesure — celles qui étaient nécessaires pour mettre en œuvre certains éléments du plan de la capitale, notamment la zone de verdure dans le secteur ontarien et le parc de la Gatineau dans le secteur québécois.

149. De prime abord, la C. C. N. peut sembler apte à favoriser le régime d'égalité que nous préconisons. Elle a de part et d'autre de l'Outaouais des pouvoirs qui s'appliquent à toute la Région de la capitale nationale, dont la superficie est de quelque 1 800 milles carrés ; elle a obtenu des sommes considérables pour l'aménagement et l'amélioration de ce territoire ; sa politique de signalisation bilingue pour les routes de promenade et les parcs fédéraux contraste manifestement avec celle de la plus grande partie du secteur ontarien.

150. Il nous semble toutefois que la C. C. N. n'a pas notablement réussi à satisfaire aux principales exigences du régime d'égalité, et qu'il y a à cela diverses raisons. Tout d'abord, si elle avait mandat d'agir de telle sorte que « la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale », stipulation pouvant comporter une certaine idée du caractère linguistique et culturel de la capitale, ses attributions formelles étaient nette-

Situation difficile  
pour promouvoir  
le régime d'égalité

1. Loi sur la capitale nationale, S. C. 1958, 7 Eliz. II, chap. 37, art. 10, § 1.

ment et massivement orientées vers l'aménagement matériel. Il n'y a donc guère lieu de s'étonner si, en vertu de la loi de 1958 ou d'une loi antérieure, les facteurs culturels et linguistiques soient, pour ainsi dire, demeurés au second plan.

151. Deuxièmement, malgré ses importantes réalisations d'ordre matériel, la C. C. N. n'a guère l'appui du public. Pour acquérir l'autorité sur l'utilisation du sol, elle ne disposait que de deux moyens : l'achat et l'expropriation ; en y recourant, elle s'est aliéné une partie de la population. Le fait que les commissaires soient nommés par le gouvernement fédéral l'a privée d'une assise politique indépendante et lui a rendu difficiles les rapports de plain-pied avec les représentants élus des municipalités de la région. La C. C. N. n'a la réputation d'être sensible à l'opinion publique ni dans l'un ni dans l'autre des deux secteurs de la région de la capitale.

152. La réticence à son endroit est particulièrement accusée dans le secteur québécois. Tout d'abord, au Québec l'expropriation de biens-fonds par un organisme fédéral provoque de vifs sentiments depuis la fin des années 40. Ensuite, les censeurs de la C. C. N. s'élèvent contre la manière dont les fonds sont partagés entre les deux secteurs et contre leur affectation du côté québécois. Un représentant politique nous a fait l'observation suivante à l'occasion d'une interview : la C. C. N. est « utile à Ottawa, mais Hull n'a que les miettes ». De plus, l'intérêt de la C. C. N. pour les parcs à la périphérie de Hull est parfois considéré comme étouffant, la ville ayant d'abord besoin d'une expansion industrielle et de nouveaux emplois. Enfin, chez les francophones de l'endroit, la C. C. N. passerait pour un organisme largement anglophone.

153. Quelle que soit la valeur de ces vues, la C. C. N. n'a sûrement pas la pleine confiance des habitants du secteur québécois. Elle ne possède pas non plus les pouvoirs nécessaires pour contribuer au développement social et économique du milieu. Dans sa constitution actuelle, elle n'est pas considérée comme l'organisme souhaitable pour favoriser un régime d'égalité. Ce rôle exigerait des modifications majeures à sa structure, à sa politique vis-à-vis du secteur québécois, ainsi qu'un mandat plus clair en matière de langue et de culture.

154. Le ministère des Travaux publics remplit aussi une fonction active et importante dans le développement de la capitale. Son influence tient surtout à ce qu'il a charge de procurer les immeubles nécessaires aux services du gouvernement fédéral. Il doit, en consultation avec la C. C. N. et le service auquel sont destinés les locaux, établir les plans, choisir l'emplacement et financer la construction d'à peu près tous les immeubles qui appartiendront au gouvernement. Une fois la construc-

Le ministère des  
Travaux publics

tion achevée, c'est lui encore qui en assurera l'entretien et les réparations. Il s'occupe en outre de la location, quand il s'agit d'immeubles de propriété privée.

155. Dans la région de la capitale, où l'administration fédérale tient la première place de l'activité économique, la répartition de ses immeubles a une influence considérable sur le développement des municipalités et des services municipaux. Circulation, axes de transport, aqueducs, égouts, électricité et nouveaux lotissements, tout se ressent de l'expansion fédérale. Ainsi, après la guerre, la décision par le gouvernement de décentraliser ses services et de former des noyaux à la périphérie de la zone urbaine, a eu des répercussions considérables sur le réseau routier, les grands axes de transport, etc.

156. D'une façon générale, le ministère s'occupe des ouvrages de génie dans tout le Canada : aménagements portuaires, routes, ponts, etc. Dans la région de la capitale, il a géré la contribution fédérale à diverses entreprises financées de concert avec les autorités provinciales ou municipales, ou avec les unes et les autres : Queensway, pont Cartier-Macdonald, pont Heron Road. Ces travaux ont considérablement modifié la circulation dans la région de la capitale.

157. Le ministère des Travaux publics n'a cependant pas joué un rôle de chef de file dans l'évolution vers l'égalité linguistique en secteur ontarien ou vers un meilleur équilibre des activités entre les deux secteurs. Pour ce qui est de l'égalité linguistique, les écriteaux et inscriptions des immeubles fédéraux et le recrutement des garçons d'ascenseur sont du domaine de ses attributions. D'après nos recherches, le ministère n'aurait pas de politique quant aux écriteaux et inscriptions et n'aurait pour principe de recruter des garçons d'ascenseur bilingues que sur demande formelle du service intéressé<sup>1</sup>. Son rôle a été essentiellement passif sous ce rapport.

158. La situation des immeubles pose un problème plus sérieux. Notre étude a révélé un écart considérable entre les secteurs québécois et ontarien, et ce déséquilibre se serait accru ces dernières années. Comme le montre le tableau n° 2, la superficie des locaux utilisés par le gouvernement a beaucoup augmenté dans la capitale entre 1964 et 1968, en particulier pour les locaux loués, où l'accroissement a été de deux fois et demie. Par contre, à Hull, il y a eu baisse de 11 % (mai 1966) à 9 % (mars 1968) et à 6 % (août 1968). La proportion, pour l'espace loué, y a décliné de 5 à 3 % durant la même période. Or, 85 % de cet espace entre dans la catégorie des entrepôts, qui donne lieu à peu d'emplois et à une faible imposition locale.

1. *La capitale fédérale*, pp. 138, 140.

Lacunes de la politique linguistique

Situation des immeubles



159. Le choix des emplacements pour les immeubles fédéraux peut largement contribuer, selon nous, au régime d'égalité, notamment comme moyen de remédier au sous-développement relatif du secteur québécois. Aux nombreuses déclarations ministérielles sur des programmes qui tendraient à accélérer les progrès dans le secteur québécois, il convient d'opposer les statistiques relatives aux locaux loués ou acquis par le gouvernement fédéral ; dans leur froid langage, elles démontrent que le déséquilibre entre les deux secteurs, loin de diminuer, s'est au contraire élargi. Aussi, faudra-t-il, pour corriger la disparité relative, qu'une action soutenue s'ajoute aux grands projets d'expansion récemment annoncés par le gouvernement fédéral<sup>1</sup>.

TABLEAU 2 Superficie des locaux dont le gouvernement fédéral est propriétaire ou locataire à Ottawa, Vanier (Eastview) et Hull, en 1964 et 1968 (en milliers de pieds carrés)

	Total		Propriétaire		Locataire	
	mai 1964	août 1968	mai 1964	août 1968	mai 1964	août 1968
Total	10 822	16 541	8 911	11 535	1 911	5 005
Ottawa	9 574	15 452	7 836	10 655	1 738	4 797
Vanier (Eastview)	79	135	0	79	79	56
Hull	1 169	954	1 075	801	94	152

Source : Ministère des Travaux publics.

160. Le gouvernement, propriétaire de biens-fonds et d'une multitude d'immeubles publics dans la région de la capitale, en est venu peu à peu à prendre figure de contribuable des municipalités. Une forte part des sommes qu'il leur verse, celle qui a trait aux immeubles des ministères, est remise sous forme de subventions, plutôt que d'impôts, par une division du ministère des Finances, celle des subventions aux municipalités<sup>2</sup>. Cette subvention est fixée conformément aux principes énoncés dans la loi pertinente<sup>3</sup>, mais certains organismes fédéraux versent eux-mêmes leur subvention. Quelques sociétés de la Couronne, d'autre part, acquittent les contributions ordinaires. Il s'agit au total de sommes considérables. Dans la région de la capitale, en 1967, elles se sont

Le gouvernement  
fédéral, contribuable

1. Chambre des communes, *Débats*, 1969, vol. IX, p. 9203.  
2. *La capitale fédérale*, pp. 134-136.  
3. Loi sur les subventions aux municipalités, S. C. 1951, 15 Geo. vi, chap. 54.

élevées à près de \$ 10 millions pour les immeubles des ministères, et à près de \$ 12 millions, impôts compris, pour les propriétés de toute nature<sup>1</sup>.

161. La loi citée plus haut met toutes les municipalités du Canada sur le même pied, d'une manière générale. Toute municipalité renfermant des immeubles fédéraux peut demander une subvention ; celle-ci est établie par l'application du taux normal de cotisation à la valeur imposable, que le ministère des Finances fixe de concert avec les évaluateurs municipaux. Au Québec, il arrive que des subventions soient accordées directement aux commissions scolaires. Dans le calcul des montants à verser, on exclut certaines catégories de biens — parcs, monuments, musées, bibliothèques et galeries d'art, par exemple — qui de toute façon sont exonérés presque partout, quels qu'en soient les propriétaires. On se sert de bases de calcul semblables pour les subventions des sociétés de la Couronne et des autres organismes fédéraux.

162. Bref, en tant que contribuables, le gouvernement fédéral et ses organismes ont fait un effort pour s'adapter au régime fiscal des municipalités. On a pris pour principe de ranger la propriété fédérale dans la catégorie des biens pleinement imposables, sauf que la législation ménage des sauvegardes, des contrôles et une certaine liberté d'appréciation ministérielle. Le principe s'applique à la région de la capitale comme ailleurs, mais la subvention relative aux édifices du Parlement est fondée sur le coût des services municipaux plutôt que sur le chiffre de l'évaluation (\$ 22 millions).

163. Le très grand nombre d'immeubles fédéraux dans la capitale se traduit, en faveur de la ville d'Ottawa, par des versements supérieurs de bien des fois à ceux que touche n'importe quelle autre ville canadienne, mais il n'a pas donné lieu à des arrangements spéciaux pour la région. Il convient peut-être de rappeler ici qu'Ottawa recevait, avant 1951, des versements spéciaux prévus par une loi<sup>2</sup>. Ces sommes étaient sans doute assez modestes, mais elles n'en établissaient pas moins le principe d'un rapport particulier entre les autorités fédérale et municipale. En 1951, toutefois, la Loi des subventions aux municipalités mettait Ottawa sur le même pied que les autres municipalités du Canada.

164. S'il y a manifestement avantage à suivre une formule bien définie pour établir les subventions fédérales aux municipalités, le système actuel a toutefois accentué le déséquilibre entre les secteurs ontarien et québécois. Selon ce système, le gouvernement traite séparé-

Déséquilibre entre  
les secteurs ontarien  
et québécois

1. Chiffres provenant de la Direction des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances.

2. Loi autorisant un contrat entre Sa Majesté le roi et la corporation de la cité d'Ottawa, S. C. 1943-1944, 7 Geo. vi, chap. 10.

ment avec chaque municipalité (ou autorité scolaire), sans se préoccuper des voisines. En conséquence, dans la région de la capitale, en 1967, le secteur ontarien a reçu 95 % des \$ 12 millions de subventions et impôts, et celui du Québec, renfermant peu d'immeubles mais beaucoup de parcs, 5 % seulement, malgré une part de la population s'élevant à 25 %. La seule ville d'Ottawa, avec 52 % des effectifs démographiques de la région, a touché 89 % du total. D'après nos calculs, l'évaluation des immeubles que possède ou loue le gouvernement fédéral, et qui donnent droit à des subventions, représente dans la ville d'Ottawa 40 % de la catégorie dite commerciale-industrielle-fédérale<sup>1</sup>. Comme le gouvernement fédéral constitue la principale « industrie » de la région, ces versements ont permis à la ville d'Ottawa d'assurer des services selon des normes inaccessibles aux municipalités moins favorisées.

165. Le déséquilibre s'étant accru, ces dernières années, pour ce qui est des immeubles fédéraux, le secteur québécois a vu se rétrécir sa part des subventions et des contributions. La Chambre de commerce de Hull, effectuant une étude pour la décennie 1954-1964, a constaté que la ville de Hull avait reçu, en vertu de la Loi sur les subventions aux municipalités, l'équivalent de 8 % des sommes versées à Ottawa<sup>2</sup> ; la proportion pour 1966 et 1967 a été de 5 %.

166. Le système des subventions n'a pas contribué non plus à l'égalité linguistique dans les municipalités. L'objet de la loi étant d'assimiler le gouvernement dans la mesure du possible à un contribuable ordinaire, les octrois ne sont assortis d'aucune condition. Dans le cours de l'histoire, impôts et représentation étaient allés de pair. Or, il est un aspect curieux du système, du moins à Ottawa, selon lequel le plus important contribuable ne peut aucunement intervenir dans l'administration municipale, même à propos de questions qui l'intéressent immédiatement.

Absence de représentation fédérale

167. Nous avons mentionné le rôle important du gouvernement fédéral dans la vie culturelle de la région. Quatre des principaux organismes à vocation culturelle ont leur siège et leur domaine de rayonnement dans la capitale<sup>3</sup> : la Galerie nationale, la Bibliothèque nationale, les Musées nationaux et le Centre national des arts.

Situation des organismes à vocation culturelle

168. Comme il sera question, dans un autre livre, des trois premiers, au point de vue de l'emploi des langues et de l'apport à l'égalité, il

1. Ne sont pas compris ici les organismes fédéraux tels que la C. C. N., les Chemins de fer nationaux et Air Canada, qui versent directement leurs subventions à la ville.

2. « Mémoire sur la nécessité d'un regain industriel à Hull », présenté par la Chambre de commerce de Hull aux autorités municipales de cette ville, le 10 décembre 1964, annexe D.

3. La Société Radio-Canada a son siège dans la capitale, mais ses rapports avec le public sont plus largement répartis dans tout le Canada.



serait inutile de les étudier ici sous cet angle. Quant à la localisation dans la région de la capitale, notons que tous les quatre sont établis dans le secteur ontarien. La Galerie nationale, le Centre national des arts et la Bibliothèque nationale — cette dernière partageant un immeuble avec les Archives publiques — sont situés dans le quartier des affaires à proximité de la colline du Parlement. Les principaux aménagements de présentation du Musée de l'homme et du Musée des sciences naturelles se trouvent dans un immeuble assez imposant, l'ancien Victoria Memorial Museum, qui, à la suite de l'incendie de 1916, avait abrité pendant quelques années le Parlement, et qui est situé à environ un mille au sud. Certaines sections sont plus éloignées, notamment le Musée des sciences et de la technologie, situé boulevard Saint-Laurent, et la Collection nationale de l'aéronautique, à l'aéroport de Rockcliffe. Ces deux emplacements se trouvent à quelque quatre milles de la colline du Parlement. L'établissement en Ontario de ces musées et autres immeubles d'intérêt culturel, importants points d'attraction pour les touristes et la population locale, a accusé l'image de ville ontarienne, liée déjà à la capitale dans l'esprit d'un grand nombre, au détriment de celle d'une métropole s'étendant de part et d'autre de l'Outaouais.

Autres organismes  
fédéraux

169. Nous pourrions développer notre analyse de la présence fédérale en nous attachant à d'autres organismes. Nous ferions alors ressortir par de nouveaux exemples comment la politique fédérale n'a tenu compte ni du déséquilibre entre les deux secteurs provinciaux, ni de ce que comporte dans chacun le régime d'égalité. Un exemple dans chaque cas suffira sans doute à illustrer les deux thèmes.

Transports

170. Le premier thème a trait aux transports. L'expansion de l'aéroport d'Uplands, devenu le principal terminus de la région, et le déplacement de la gare Union exercent une influence considérable sur le développement de la région. L'aérogare et la gare ferroviaire ont été aménagées à la bordure sud de la zone urbaine, soit à sept milles au sud et à trois milles au sud-est de la colline du Parlement. Ces deux emplacements désavantagent le secteur québécois relativement au secteur ontarien de la zone urbaine. L'inconvénient est particulièrement manifeste dans le cas de la nouvelle gare ferroviaire, compte tenu de la situation centrale de l'ancienne.

Gendarmerie royale

171. Deuxième thème : la Gendarmerie royale du Canada offre l'exemple d'un échec en matière d'égalité linguistique. Non seulement elle n'emploie pas d'agents bilingues pour la surveillance des promenades et des propriétés fédérales du secteur ontarien, mais elle a été contrainte à reconnaître le bien-fondé de plaintes selon lesquelles des



policiers patrouillant les routes de promenade du secteur québécois ne parlaient que l'anglais, situation attribuable à une grave pénurie de personnel bilingue.

172. Bref, les politiques fédérales concernant le développement de la région, ou leur absence dans certaines situations, ont nécessairement influé sur les conditions d'existence des anglophones et des francophones. Les secteurs ontarien et québécois accusent un déséquilibre frappant. Or, on l'a intensifié en établissant du côté ontarien presque tous les immeubles du gouvernement fédéral, notamment ceux à vocation culturelle, outre l'aérogare et la gare ferroviaire. L'octroi de subventions aux municipalités a joué dans le même sens, et de telle façon que la disparité ne cesse de s'accroître. On constate un déséquilibre semblable dans les dépenses d'aménagement de la C. C. N., bien que ce soit leur objet, plutôt que leur importance, que les habitants du secteur québécois ont considéré comme inopportun.

Résumé

173. Réaliser un régime d'égalité dans chaque secteur n'incombe peut-être pas, à première vue, aux autorités fédérales. Toutefois, nous avons noté que le gouvernement fédéral, le plus important contribuable de la région, n'a pas fait aux municipalités d'observations touchant l'emploi des langues — pas même à Ottawa où sa contribution représente au minimum 40 % du revenu provenant de la catégorie commerciale-industrielle-fédérale. Le ministère des Travaux publics, qui a charge des immeubles du gouvernement, a eu une politique plutôt passive en matière de langue, même dans les domaines relevant entièrement de la compétence fédérale.

174. Bref, les organismes fédéraux en cause ont accordé trop peu d'attention aux exigences de l'égalité dans la capitale. Ils commencent seulement à élaborer des politiques d'affirmation du rôle fédéral face à la très forte influence des institutions provinciales et municipales. Nous estimons essentiel que la politique fédérale continue à progresser à cet égard.

### *B. Pour une politique fédérale plus positive*

175. L'opportunité d'une politique fédérale plus positive en ce qui concerne l'égalité dans la capitale ne tient pas nécessairement à la faiblesse de la « présence fédérale<sup>1</sup> ». Pour nous, il y a plusieurs raisons de souhaiter que le gouvernement fédéral continue à prendre les initiatives propres à faire disparaître peu à peu les anomalies et les disparités actuelles de la capitale.

1. Pour le sens que nous donnons à ce terme, voir le § 64.

## Notre point de vue

176. Tout d'abord, il est logique, dans une certaine mesure, d'estimer que le gouvernement fédéral doit s'intéresser activement aux conditions de vie régnant dans la capitale, dont le caractère linguistique et culturel devrait refléter les objectifs et les préoccupations du Canada tout entier. On sait que les administrations provinciales et municipales sont animées par d'autres intérêts, d'autres perspectives et d'autres conceptions des priorités. Il semble donc que le gouvernement fédéral soit le mieux placé pour envisager la capitale en fonction de tout le Canada, et doive à l'avenir veiller à ce qu'on tienne bien compte de cette perspective.

177. Il convient d'établir ici un parallèle entre l'expansion matérielle de la capitale et son développement culturel et social. La première est confiée à un organisme fédéral ayant pour objectif de veiller à ce que le siège du gouvernement ait un caractère conforme à sa « signification nationale ». Tout aussi logiquement, le caractère linguistique et culturel de la capitale concerne le gouvernement fédéral, bien que les moyens à mettre en œuvre puissent alors différer.

## Compétence

178. Autre motif d'une politique plus concrète d'intervention, le gouvernement fédéral est seul, des quatre échelons d'administration publique (fédéral, provincial, régional et municipal), à détenir une compétence s'étendant à toute la région — celle de la capitale nationale ou celle de la zone de recensement d'Ottawa. Si le développement des secteurs ontarien et québécois peut continuer d'incomber aux autorités provinciales, tant que l'activité fédérale représentera une grande « industrie » de la région, le gouvernement devra veiller à ce que ce développement s'y répartisse d'une manière plus équitable.

179. Certains comptent peut-être qu'une croissance industrielle accélérée ou une action provinciale directe compenseront les carences du gouvernement fédéral dans le secteur québécois. À notre avis, la supériorité des services publics dans le secteur ontarien — avantage attribuable pour une bonne part à une présence fédérale plus importante — incitera fortement l'entreprise privée à s'établir dans le secteur ontarien. De plus, des sociétés privées liées au gouvernement, par exemple des laboratoires de recherche et des bureaux d'associations nationales, trouvent avantageuse la proximité d'établissements fédéraux œuvrant dans le même domaine. Dans les circonstances, même si la province intensifiait ses efforts de développement, le gouvernement fédéral aurait encore un rôle considérable à jouer.

Nécessité d'un  
symbolisme  
différent

180. Une troisième raison milite en faveur d'un rôle actif du gouvernement dans la capitale : il est nécessaire de modifier le symbolisme qui s'y attache. Dans l'esprit de bon nombre de Canadiens répartis par tout le pays, la capitale, symbolisée par Ottawa, a acquis ces dernières années une sorte de notoriété comme ville où, par exemple,

les citoyens doivent traiter en anglais avec l'administration municipale, s'exprimer en anglais devant les tribunaux, où l'enseignement en français est de qualité inférieure à celui des écoles anglophones, où le projet d'une signalisation bilingue a essuyé une vive opposition au conseil municipal.

181. Nous estimons ce symbolisme quelque peu hors de propos, en ce sens qu'il ne tient pas suffisamment compte du cadre provincial. Nous avons constaté qu'en ces domaines Ottawa ressemblait à toutes les autres villes du secteur ontarien, à l'exception de Vanier. De plus, nous savons que d'importants changements d'attitudes et de méthodes sont en cours. Quoi qu'il en soit, le symbolisme existe sans aucun doute, et il s'attache étroitement à Ottawa, capitale de par l'histoire et la constitution. Nous aimerions qu'il soit mieux en harmonie avec les valeurs d'un système fédéral reposant sur le régime d'égalité que nous avons longuement exposé dans les divers livres de notre rapport.

182. Finalement, une politique fédérale plus positive dans la capitale constituerait un exemple concret et vivant du souci du gouvernement fédéral pour l'égalité à l'échelle canadienne. Il montrerait au pays tout entier dans quelle mesure les communautés anglophone et francophone peuvent coexister dans la pleine égalité des droits et des ressources. L'exemple pourrait servir de guide et d'inspiration pour les districts bilingues que nous avons proposés pour d'autres régions du Canada, où la situation démographique et sociale est peut-être moins favorable à la réalisation d'une complète égalité.

Valeur de l'exemple

183. En proposant que le gouvernement fédéral fasse davantage pour assurer des conditions favorables aux anglophones et aux francophones dans toute la région de la capitale, nous faisons un choix bien délibéré. Il y aurait une autre solution. La région, répartie entre le Québec et l'Ontario, pourrait être considérée comme étant composée de deux secteurs territoriaux ; chacun comprendrait sa majorité et sa minorité linguistiques et se comparerait à son vis-à-vis par un éventail complet des ressources culturelles et autres correspondant aux valeurs et aux aspirations de la majorité provinciale. Bref, il y aurait double capitale, avec, à Ottawa et à Hull, des noyaux qui se développeraient parallèlement, et en fonction surtout des politiques provinciales. Ainsi, les ressources offertes aux francophones se trouveraient essentiellement dans le secteur québécois, et celles destinées aux anglophones, dans le secteur ontarien. Le rôle du gouvernement fédéral serait limité. Le principe comporte peut-être certains avantages, mais comme nous le déclarions dans le chapitre III, nous avons trois raisons importantes de préférer le principe de l'égalité des ressources et des droits pour toute la région.

Une solution inadmissible : la double capitale



184. Ce dernier est mieux adapté aux situations démographiques. À l'heure actuelle, environ la moitié de la population et les trois cinquièmes des fonctionnaires francophones habitent sur la rive ontarienne de l'Outaouais. Ainsi que nous l'avons fait observer dans notre livre sur les langues officielles, nulle part ailleurs des effectifs de langue française comparables ne jouissent d'aussi peu de droits linguistiques. À moins d'un changement extraordinaire dans le choix des secteurs d'habitation, la moitié environ de la communauté francophone de la région ne bénéficierait pas des avantages de la double capitale.

185. Notre deuxième raison est la suivante : une capitale doit offrir aux gens de langues différentes et originaires de toutes les parties du Canada un lieu de travail et de vie commun, au sens large. Si, à longue échéance, une double capitale devait aboutir à deux secteurs d'habitation distincts de part et d'autre de l'Outaouais, l'un anglophone et l'autre francophone, les avantages les plus patents d'une capitale fédérale seraient perdus.

186. La troisième raison a trait aux symboles. Comme les autres institutions fédérales, la capitale devrait représenter ce que les Canadiens ont en commun. Or une double capitale ne mettrait en relief que le strict minimum des valeurs communes.

Répartition des  
groupes en matière  
d'habitation

187. En prônant le principe de droits linguistiques égaux et de possibilités égales pour la région de la capitale tout entière, nous ne nous trouvons pas à préconiser une nouvelle répartition des francophones et des anglophones en matière d'habitation. La densité des groupes linguistiques varie selon les quartiers de la capitale ; étant de plus en plus nombreux aux échelons moyen et supérieur de la fonction publique, les francophones tendraient à renforcer leurs effectifs dans certaines zones suburbaines.

188. Nos positions sont simples. Nous ne croyons pas en une politique qui consisterait à encourager les regroupements selon la langue et laisserait subsister dans certaines zones des infériorités quant aux droits et aux possibilités offertes aux anglophones et aux francophones. Au contraire, nous proposons une politique de liberté maximale en ce qui concerne le choix du secteur d'habitation. Dans la capitale, il importe tout particulièrement que chacun puisse se fixer dans le quartier de son choix, sans être en butte à des difficultés d'ordre linguistique. C'est à cela que tend la politique d'égalité des droits et des possibilités que nous proposons.

Nécessité d'une  
participation  
fédérale

189. La réalisation de cet objectif suppose une participation active du gouvernement fédéral aux projets d'aménagement de la région de la capitale. Nous traiterons plus loin de quelques-unes des exigences qui en résulteraient en fait de ponts entre les secteurs ontarien et québécois, de



routes, d'ouvrages relatifs aux transports et de l'emplacement des immeubles fédéraux. L'important toutefois est de concevoir pour l'avenir un rôle accru du gouvernement fédéral dans la région.

190. En terminant ce chapitre, nous devons formuler quelques réserves, afin d'éviter tout malentendu. Nous avons étudié la « présence fédérale » dans la capitale et l'avons trouvée déplorablement faible et peu coordonnée du point de vue de notre mandat. D'autre part, nous avons été amenés à constater la forte présence des provinces et des municipalités dans les deux secteurs. Nous ne souhaitons pas la disparition de cette double présence, ni celle des institutions qui l'expriment. Nous avons réclamé le renforcement de la présence fédérale, mais c'est un redressement de l'équilibre entre les secteurs que nous envisageons, ainsi que la recherche de la part à faire aux considérations locales, provinciales et fédérales. Une capitale appartient, sous certains rapports, à l'ensemble du pays, mais ses habitants ont de légitimes intérêts qui ne concernent qu'eux-mêmes et auxquels il faut ménager des voies d'expression appropriées. Ce problème se pose aux capitales d'une manière générale, mais il est plus aigu pour celles des États fédératifs.

Présences provinciales et municipales

191. Bref, nous sommes d'avis que la région de la capitale doit mettre au point un système d'administration provinciale et municipale dynamique et efficace. Toutefois, en ce qui concerne la vaste question de l'égalité entre anglophones et francophones, nous mettrions sur le même pied les intérêts et perspectives du Canada et les considérations locales. Il convient peut-être de noter que d'autres questions, tels les règlements de zonage et de hauteur des immeubles dans le quartier des affaires d'Ottawa, la lutte contre la pollution de l'Outaouais, les problèmes généraux d'urbanisme et de développement, suscitent aussi des difficultés quand il s'agit de délimiter les rôles des autorités fédérales, provinciales et municipales. Mais il n'y a pas lieu de traiter ces questions ici, sauf dans la mesure où elles ont trait à notre thème.

192. L'égalité entre anglophones et francophones et la manière de la réaliser dans la capitale, telle est la question à laquelle nous continuons de nous intéresser. À notre avis, il y a nécessité d'une plus grande initiative fédérale. En conséquence, **nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones.** Nous étudierons dans le prochain chapitre les mesures à prendre à cette fin.

Recommandation  
n° 2



### *A. Introduction*

193. Pour que la région de la capitale évolue favorablement, il est nécessaire de prendre en considération, d'une part, le principe d'égalité et, d'autre part, les conditions actuelles de la région même et ce qu'il est possible d'entreprendre tout de suite dans le sens de l'égalité.

194. Nos propositions reposent essentiellement sur les points suivants : un régime d'égalité linguistique totale et un ensemble complet de services en français et en anglais ; la mise en œuvre des réformes que nous avons déjà recommandées dans notre rapport, et qui s'ajoutent à celles du présent chapitre en faveur de l'égalité linguistique ; la création d'un organisme tripartite ayant charge de conseiller les gouvernements sur la planification et la coordination du développement régional.

195. En principe, la notion d'égalité concerne autant le secteur privé que les autorités gouvernementales. Il convient de reprendre ici une recommandation déjà formulée sur ce point : « que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues » (§ 144). Même si elle s'adresse spécialement aux divers échelons de l'administration publique, cette recommandation comporte à l'endroit du secteur privé l'invitation à créer un milieu linguistique plus propice au régime d'égalité.

196. Il ne s'agit pas que de droits linguistiques. En effet, l'instauration du régime d'égalité dans la région de la capitale repose sur deux impératifs : abolir certaines disparités de base entre le secteur québécois

et le secteur ontarien ; établir dans chaque secteur, notamment celui de l'Ontario, des droits et des services égaux pour la minorité de langue officielle.

Réforme des  
attitudes et des  
institutions

197. En réclamant un régime de complète égalité pour la région, nous sommes pleinement conscients de l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre. Celle-ci exigera de la collaboration et de la compréhension entre les autorités et une attitude favorable chez la population.

198. Une évolution profonde de la mentalité est également nécessaire, et des réformes fondamentales des institutions doivent être envisagées. Convaincus que l'attitude actuelle vis-à-vis de la capitale est étroitement liée aux institutions, nous estimons essentiel de transformer celles-ci, plutôt que d'essayer de modifier les modes de pensée dans un cadre qui demeurerait le même.

199. Tout compte fait, il est sûr que les réformes seront difficiles, et qu'on ne pourra les réaliser toutes en même temps. Celles des institutions devront créer une ouverture d'esprit qui facilite l'instauration d'un régime d'égalité.

Premières mesures

200. Nombre de mesures peuvent être prises immédiatement. Nous prévoyons que certaines réformes recommandées dans les autres livres de notre rapport seront mises en œuvre, notamment dans la fonction publique et les systèmes d'enseignement. De fait, beaucoup sont déjà en cours. Dans le présent livre, nous proposons, pour la région même de la capitale fédérale, quelques réformes dont l'objet serait de réduire le déséquilibre que notre recherche a mis en lumière. Globalement, elles peuvent contribuer à une égalité complète des services dans la région de la capitale. Sous ce rapport, ces réformes sont fondées en soi. Elles ouvriraient la voie à une révision plus poussée des institutions, qui pourrait aboutir à l'intégration des deux secteurs, peut-être à la création d'un territoire nouveau reposant sur une égalité complète.

Un territoire pour  
la capitale fédérale

201. Une solution de rechange à l'organisme tripartite que nous recommandons consisterait à créer un « district fédéral », selon une idée avancée au cours de nos séances publiques, et dont il a été beaucoup question récemment. Cette idée remonte loin dans l'histoire du Canada, au moins à 1872<sup>1</sup>. En examinant les tendances actuelles de l'opinion publique, nous avons constaté un fort courant en faveur d'un nouveau territoire, ou district fédéral, bien qu'aucun gouvernement n'ait encore formulé de proposition sérieuse à ce sujet. Dans l'appendice II, nous revoyons brièvement les manifestations de ce courant d'idées. On ne peut rien en conclure, mais il semble que l'intérêt suscité aujourd'hui par l'idée d'un district fédéral soit suffisant pour qu'on y

1. D. C. ROWAT, « The Proposal for a Federal Capital Territory for Canada's Capital », dans *Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports*, Toronto, Queen's Printer, 1967, pp. 215-282.



consacre une véritable étude. Ce serait peut-être à longue échéance un des moyens de réaliser pleinement les transformations que nous jugeons nécessaires. Toutefois, le district fédéral ne saurait être constitué instantanément ; d'ailleurs, il soulève de fortes oppositions.

202. Nous proposons donc, pour un avenir prochain, d'autres solutions. Nous sommes d'avis, en particulier, qu'il faut dès maintenant faire le nécessaire pour créer un organisme tripartite officiel et permanent, auquel les trois gouvernements intéressés (fédéral, ontarien et québécois) accorderaient un pouvoir consultatif étendu en ce qui concerne la planification et la coordination du développement à court terme de la région. Cet organisme, dont nous traiterons plus loin (§§ 300-310), se prêterait aussi à l'élaboration et à l'examen des transformations à long terme.

Un organisme  
tripartite

## *B. Plan d'action pour la région de la capitale fédérale*

### *I. Services gouvernementaux*

#### *a. L'image du gouvernement fédéral*

203. Il n'y a pas de doute qu'au cours des dernières années le gouvernement fédéral s'est acheminé progressivement vers l'emploi des deux langues officielles dans les services qu'il dispense. D'une manière générale, il a déjà adopté cette politique pour la région de la capitale. Notre étude a cependant dégagé un grand écart entre la théorie et la pratique.

204. Dans notre livre premier, notre recommandation essentielle touchant la région de la capitale fédérale se lisait ainsi : « a) que soit pleinement reconnue, dans toute la région, l'égalité de statut des langues française et anglaise ; b) qu'à tous les échelons de l'administration publique les services soient accessibles dans les deux langues » (§ 380). Il s'ensuit qu'à l'échelon fédéral tous les services comportant des rapports avec le public (bureaux de poste, bureau régional de l'impôt, bureaux de placement, gares, etc.) doivent avoir un personnel apte à traiter en tout temps avec les anglophones et les francophones. Dans la pratique, les anglophones ne sont pas en butte à beaucoup de problèmes. Par exemple, en 1965, sur 2 725 fonctionnaires (appartenant à 19 organismes de la capitale) en rapport fréquent avec le public, plus de 99 % pouvaient exercer leur fonction en anglais. Par contre, 32 % seulement en étaient capables en français<sup>1</sup>. C'est là, évidemment, une situation à corriger.

1. *La capitale fédérale*, tableau n° 5.2, p. 139.

205. Il semble que, du point de vue de la politique du gouvernement, ces questions ont déjà leurs réponses, pour ce qui est de la capitale, dans l'article 4 du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique<sup>1</sup>, de 1967, et dans la Loi concernant le statut des langues officielles du Canada. Cette loi est très explicite :

Il incombe aux ministères, départements et organismes du Gouvernement du Canada, ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créées en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, dans la région de la Capitale nationale d'une part et, d'autre part, au lieu de leur siège ou bureau central au Canada s'il est situé à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ainsi qu'en chacun de leurs principaux bureaux ouverts dans un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles<sup>2</sup>.

Panneaux et inscriptions

206. La politique du gouvernement est moins avancée en ce qui concerne certains aspects de la présence fédérale, notamment la question en quelque sorte symbolique des panneaux et inscriptions des immeubles du gouvernement, puisqu'un très grand nombre ne sont encore qu'en anglais. Selon la politique du ministère des Travaux publics, dont relèvent la gestion et l'entretien des immeubles fédéraux, les inscriptions sur les immeubles nouveaux ou en voie de rénovation doivent être bilingues dans la capitale et dans le reste du Canada. Pour les immeubles existants, aucun changement n'est apporté, à moins que l'organisme intéressé n'en fasse la demande.

Recommandation n° 3

207. À notre avis, cette méthode n'est pas assez rapide pour la région de la capitale, étant donné la valeur symbolique qu'y prennent les inscriptions. Il faut une politique plus positive. En conséquence, **nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics.** Cette recommandation s'applique également aux édifices ou locaux dans la capitale, occupés par les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, qui ne seraient pas gérés par le ministère des Travaux publics.

Garçons d'ascenseur et commissionnaires

208. Il n'y a pas, nous semble-t-il, de politique linguistique générale concernant les garçons d'ascenseur et les commissionnaires, sauf celle d'affecter des bilingues aux rares organismes qui en ont fait la demande expresse. Tous les garçons d'ascenseur et même les commissionnaires ayant des contacts assez fréquents avec le public ou avec les fonctionnaires devraient être aptes à parler les deux langues. Le degré de bilin-

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 3<sup>a</sup> livre III, §§ 352-353.

2. Loi sur les langues officielles du Canada, S. C. 1969, 17-18 Eliz. II, chap. 54, art. 9, § 1.

guisme exigé pour ces fonctions n'est sans doute pas très élevé. D'autre part, une application trop rapide de cette politique entraînerait des injustices. Il faudrait toutefois que d'ici cinq ans les garçons d'ascenseur des immeubles appartenant au gouvernement fédéral et les commissionnaires qui ont beaucoup de contacts avec le public ou les fonctionnaires puissent tous remplir leurs fonctions dans les deux langues, et que le nouveau personnel satisfasse désormais à cette exigence.

209. Dans le domaine du téléphone, les inscriptions des services du gouvernement fédéral dans l'annuaire d'Ottawa démontrent qu'il y a lieu pour le gouvernement d'examiner, jusque dans les moindres détails, l'image qu'il projette. Le gouvernement du Canada y a figuré pour la première fois en français et en anglais dans l'édition de 1968. Mais la version française suit l'inscription en anglais au lieu de paraître dans l'ordre alphabétique. De plus, dans les pages jaunes, le gouvernement ne figure qu'en anglais. Il faudra corriger ces irrégularités et les éviter à l'avenir, ce qui coûtera sûrement moins cher que les ennuis et les irritations dont elles sont cause.

Services  
téléphoniques

210. Les standardistes du gouvernement fédéral sont fournies par la Compagnie de téléphone Bell. En 1965, dans la région Ottawa-Hull, 45 % d'entre elles étaient bilingues. Comme il existe des règles bien définies pour passer un appel à une autre standardiste quand surviennent des difficultés de langue, nous ne croyons pas devoir formuler de recommandation précise sur ce point.

211. Il se pose un problème d'un autre ordre dans le cas des immeubles que le gouvernement prend à bail. Depuis le début du siècle, le gouvernement doit louer une partie des locaux dont ses services ont besoin dans la capitale. La proportion des locaux loués est passée de 17 % en mai 1965 à 30 % en août 1968. Le gouvernement n'y a pas d'autorité directe sur le milieu du point de vue des langues, ce qui semble plutôt anormal quand il est le principal ou le seul locataire.

Locaux pris à bail

212. On pourrait appliquer en l'occurrence le principe que nous avons brièvement exposé dans le livre premier de notre rapport (§ 278), et qui consisterait à insérer dans les baux ou contrats de location une clause relative à l'emploi des langues. En conséquence, **nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires. Les nouvelles conventions pourraient comporter cette disposition, et on pourrait modifier les anciennes avec l'accord des propriétaires.**

Recommandation  
n° 4



Subventions pour  
des travaux  
publics

213. Il est un autre moyen pour le gouvernement fédéral de favoriser l'égalité des deux langues officielles. Le gouvernement fédéral et la Commission de la capitale nationale ont souvent accordé des subventions pour divers travaux publics dans la région de la capitale, tels qu'usines d'épuration, égouts collecteurs, autoroutes et ponts. Ils ont parfois octroyé cette aide sous certaines conditions. Ainsi, dans le cas du Centre municipal d'Ottawa, l'aide financière obligeait à respecter les priorités fédérales pour le calendrier des travaux.

Recommandation  
n° 5

214. Le gouvernement fédéral pourrait, quand les circonstances s'y prêtent, accompagner de conditions d'ordre linguistique les subventions particulières qu'il accorde dans la région de la capitale. Évidemment, beaucoup de travaux publics n'ont aucune incidence linguistique, mais s'il s'agit d'un pont, d'une autoroute ou d'un centre municipal, il conviendrait que le gouvernement exige qu'on respecte l'égalité des deux langues sur les lieux, une fois les travaux achevés ou même quand ils sont en cours. Si cette politique avait été en vigueur en 1965, par exemple, la controverse sur les panneaux unilingues aux approches du pont interprovincial Cartier-Macdonald dans le secteur ontarien n'aurait pas eu lieu. En conséquence, **nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale), accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés.**

Priorité aux  
institutions les  
plus en vue

215. Quelques institutions fédérales sont à considérer à part, parce qu'elles s'imposent davantage à l'attention publique. Ce sont, entre autres, les immeubles du Parlement, la Galerie nationale, les Musées nationaux, la Bibliothèque nationale, les Archives publiques et le Centre national des arts. On peut aussi mentionner la Gendarmerie royale, pour ce qui est du service d'ordre sur la colline du Parlement ou sur les routes de promenade fédérales. Comme ces institutions symbolisent en quelque sorte le Canada, il convient de leur accorder un rôle prioritaire dans la mise en œuvre de l'égalité linguistique. Certaines d'entre elles ont déjà fait des progrès remarquables en ce sens. Aussi proposons-nous, pour les institutions fédérales dont le personnel a beaucoup de contacts avec le public, un programme qui permette d'atteindre à l'égalité linguistique, dans les délais suivants : a) un an pour les panneaux et inscriptions, à l'extérieur et à l'intérieur des immeubles ; b) un an dans le cas des garçons d'ascenseur, des commissionnaires et des gardiens ; c) deux ans pour le service de la Gendarmerie royale sur la colline du Parlement et les routes de promenade fédérales.



216. Il reste à examiner la question plus abstraite de la manière dont le gouvernement fédéral assure ses services en français et en anglais. Souvent ils existent en français, mais ne s'obtiennent que sur demande expresse des intéressés. De plus, il arrive que cela même soit impossible. Dans la région de la capitale fédérale, un francophone s'adressant dans sa langue maternelle à un inconnu risque de ne pas être compris, de se trouver dans une situation embarrassante, voire d'essuyer une rebuffade. Afin de corriger la situation, **nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande.**

Recommandation  
n° 6

217. Les questions que nous soulevons ici peuvent apparaître à certains comme marginales par rapport à celles du monde du travail traitées dans le livre III, mais elles ont néanmoins leur importance. Le gouvernement fédéral pourrait faire beaucoup dans la capitale, s'il adoptait une politique linguistique large et bien conçue pour les activités de son ressort. Il pourrait même étendre cette politique à ses relations contractuelles avec d'autres gouvernements ou avec le secteur privé. Surtout, il peut donner, dans la capitale, un exemple précis d'égalité linguistique.

#### *b. Les gouvernements provinciaux*

218. Dans le livre premier de notre rapport, nous avons formé le vœu que nos propositions sur les districts bilingues soient appliquées aux deux secteurs de la région de la capitale (§§ 371-380). Comme étape vers la mise en œuvre d'un régime linguistique convenant à la capitale fédérale, **nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale.** Plusieurs organismes publics provinciaux de l'Ontario assurent actuellement des services en d'autres langues que l'anglais et le français. Nous n'entendons pas, en formulant la présente recommandation, que ces services supplémentaires soient touchés ou réduits de quelque façon.

Recommandation  
n° 7

219. Dans le cas de l'Ontario, la mise en œuvre de cette recommandation entraînera des changements importants. Certains organismes devront continuer à améliorer les connaissances de leur personnel en matière de langue. Les lettres provenant de particuliers ou de groupe-

ments francophones feront l'objet de réponses en français, contrairement à la pratique suivie jusqu'ici. Cette mesure est déjà incluse dans la politique nouvelle du gouvernement ontarien<sup>1</sup>. Pour communiquer avec les citoyens de la région de la capitale fédérale, on pourrait utiliser des formulaires bilingues et la gamme des imprimés en langue française devra être considérablement élargie.

220. Une nouvelle attitude à l'égard des services en français est plus importante que telle ou telle réforme. Trop souvent, les organismes gouvernementaux ontariens n'ont dispensé leurs services en français que lorsqu'il n'y avait pas d'autre moyen de communication. Si le particulier savait suffisamment l'anglais, c'est lui, plutôt que le fonctionnaire, qui devait faire l'effort de s'exprimer dans une langue qui n'était pas la sienne. C'est pourquoi nous avons formellement recommandé que le choix de la langue de communication soit laissé au particulier.

221. Les changements à demander à l'administration provinciale en secteur québécois sont moins importants. En 1965, les 12 ministères ayant des bureaux dans la région de la capitale fédérale assuraient des services en anglais comme en français, mais l'un d'entre eux a déclaré avoir pour politique d'employer le français, sauf s'il était impossible de communiquer dans cette langue. À peu près 90 % du personnel pouvaient remplir leurs fonctions en français ou en anglais. Les réponses aux lettres étaient rédigées dans la langue du correspondant. Certains ministères ont signalé des disparités quant à la documentation offerte en anglais.

222. Les deux provinces ne semblent pas avoir de politique linguistique générale pour la région de la capitale. Les dispositions à prendre en ce domaine sont largement laissées à la discrétion des fonctionnaires locaux de chaque ministère. S'il est possible de déceler certaines normes générales — plus généreuses au Québec qu'en Ontario —, il y a de fortes variations d'un ministère à l'autre dans chaque secteur. Il faudrait uniformiser la politique linguistique des provinces pour la région de la capitale fédérale et l'exprimer clairement dans des textes législatifs. La minorité de chaque secteur se sentirait plus en sécurité, si l'égalité de l'anglais et du français dans la région reposait sur la loi.

223. Chacun des deux secteurs, nous l'avons déjà souligné, porte nettement l'empreinte provinciale. En reconnaissant par une loi l'égalité des deux langues, les autorités provinciales permettraient un grand pas sur la voie d'une capitale fédérale symbolisant les valeurs et les idéaux d'un pays fédératif bilingue.

1. Déclaration du premier ministre Robarts, le 5 février 1968, dans *Conférence constitutionnelle — Délibérations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 38.

*c. Les administrations municipales et régionales*

224. Un bon nombre de nos observations relatives au gouvernement provincial peuvent s'appliquer aux divers types d'administrations locales de la région. Comme les administrations municipales sont créées par les provinces et soumises à leur autorité à bien des égards, il n'est pas étonnant qu'il y ait des points communs entre elles et les gouvernements provinciaux. On note cependant une différence importante : alors que les territoires respectifs de l'Ontario et du Québec sont extérieurs, pour une très large part, à la région de la capitale fédérale, ceux des administrations locales en question s'y insèrent dans leur totalité ou à peu d'étendue près. Les municipalités étroitement liées à la capitale et à ce qu'elle symbolise se prêtent donc mieux à l'instauration d'une pleine égalité linguistique que les provinces où elles sont situées.

Les administrations  
municipales

225. L'égalité linguistique dans les services municipaux est de toute première importance. Lorsque des citoyens de la région de la capitale s'adressent par téléphone en français ou en anglais aux services de leur municipalité, il faudrait les mettre immédiatement en relation avec un fonctionnaire qui puisse leur répondre dans leur propre langue, même s'il s'agit de questions compliquées. Cette règle s'appliquerait également aux contacts directs et à la correspondance. Les imprimés à l'usage du public, y compris la documentation publicitaire, les plans touristiques, et même les imprimés fournis par les autorités provinciales à l'intention des municipalités, seraient offerts dans les deux langues ou en version bilingue. L'important, selon nous, est que tous puissent compter sur pareils services, quelle que soit la section de l'administration municipale avec laquelle ils envisagent de traiter.

L'égalité linguistique  
et les services  
municipaux

226. Au cours de notre enquête, nous avons étudié les usages en matière de langue dans les 13 administrations municipales de la région métropolitaine d'Ottawa<sup>1</sup>. Les huit municipalités du secteur québécois, même celles à personnel très restreint, ont fait en sorte de pouvoir dispenser une large gamme de services en anglais et en français. Pour un grand nombre de ces services, le bilinguisme est obligatoire en vertu du Code municipal. Une assez bonne connaissance des deux langues chez les fonctionnaires municipaux a facilité les choses. Dans le secteur ontarien, une municipalité, celle de Vanier, se compare aux municipalités québécoises quant au bilinguisme des services. Elle a fait des efforts particuliers en ce sens ; en 1965, à peu près 75 % de ses fonctionnaires pouvaient être considérés comme aptes à remplir leurs fonctions dans les deux langues. Les quatre autres municipalités du secteur ontarien, qui comptent près des trois quarts de la population de la région, suivent de plus près l'usage de la province. Leurs services

1. *La capitale fédérale*, chap. III et IV.



sont dispensés en anglais dans chaque division de l'administration et à tous les niveaux ; quant aux services en français, ils sont très limités, quantitativement et qualitativement. Ottawa est du nombre de ces municipalités.

Rôle important  
d'Ottawa

227. Le rôle joué par Ottawa dans la vie de la région est particulièrement important. Tout d'abord, cette ville, plutôt que la région, symbolise pour beaucoup de Canadiens la capitale du pays. Sur un plan plus concret, Ottawa renfermait, en 1966, 59 % de la population de la zone métropolitaine de recensement ; un an plus tôt, il avait à son emploi 80 % des fonctionnaires municipaux. Bien que surtout anglophone, Ottawa compte un plus fort contingent de francophones que toute autre municipalité de la région de la capitale fédérale, voire que toute municipalité située à l'ouest de l'agglomération montréalaise. De plus, l'expérience et l'exemple d'Ottawa dans la réforme en matière de langue rendront la transition plus facile aux municipalités de banlieue du secteur ontarien. Pour des raisons d'ordre pratique et symbolique, il importe que, dans l'organisation de services municipaux bilingues, ce soit Ottawa qui donne le ton aux municipalités ontariennes.

Première étape

228. Bien sûr, l'instauration du bilinguisme ne saurait se faire du jour au lendemain, mais elle est possible par des améliorations progressives en trois étapes. Au cours de la première, on réaliserait très rapidement certaines réformes. Par exemple, les rapports téléphoniques avec le public seraient améliorés. La liste des services inscrits dans l'annuaire figurerait en français et en anglais, de façon à permettre aux francophones de les repérer plus facilement. Des standardistes unilingues au central de l'hôtel de ville, qui, comme notre enquête l'a révélé, n'acheminent pas les appels en français vers les services où l'on pourrait y répondre, apprendraient des formules simples pour transmettre ces appels à des téléphonistes bilingues, ou seraient affectées à des tâches moins importantes. De plus, on utiliserait à Ottawa une formule bilingue d'identification pour les appels téléphoniques de l'extérieur, comme cela se pratique à Vanier. Ces mesures élémentaires réduiraient la résistance psychologique à l'emploi du français à l'hôtel de ville.

229. Certains services municipaux pourraient multiplier les possibilités de rapports directs en français, moyennant une analyse des relations de leurs fonctionnaires bilingues et unilingues avec le public. De légères corrections, semble-t-il, donneraient des résultats. Là où ces moyens ne suffiraient pas, il faudrait recourir au recrutement de standardistes et de secrétaires bilingues pour les postes vacants, ou, au besoin, à des mutations entre services.

230. Pour les communications écrites, on pourrait aussi adopter des mesures à court terme du même ordre. La ville aurait pour politique de répondre en français aux lettres en cette langue. Certains services



le font déjà, et il devrait être possible de généraliser cette pratique. Les avis au public pourraient être rédigés dans les deux langues, comme cela se pratique dans certains cas. Là encore, il semblerait possible d'appliquer cette mesure aux imprimés à l'usage du public, y compris la documentation touristique et aussi les imprimés qui sont prescrits par le gouvernement ontarien ou qui en émanent.

231. Il se peut qu'au cours de cette première étape, on n'ait pas fréquemment recours aux services en français, mais la manifestation d'une plus grande aptitude à les assurer entraînera dans les rapports entre le public et les fonctionnaires municipaux un usage plus répandu du français, lequel incitera la ville à pousser plus loin son effort.

232. À la seconde étape, le but à poursuivre serait qu'une proportion suffisante du personnel technique et spécialisé ayant des contacts avec le public puisse y employer le français ou l'anglais, selon le choix du particulier. Cela se pratique déjà dans certains services, au moins jusqu'à un certain point. La qualité des services en français s'améliorera considérablement avec la généralisation de cet usage.

Seconde étape

233. C'est là un objectif à moyen terme que nous croyons réaliste en ce qui concerne l'administration municipale d'Ottawa. Il faudrait que dans le recrutement on accorde une plus grande importance au bilinguisme que du temps de notre enquête. Les récentes réformes de l'éducation en Ontario et au Québec amèneront sur le marché du travail un plus grand nombre de francophones de formation technique. Et plus d'anglophones apprendront convenablement le français dans la région même de la capitale fédérale, l'enseignement de cette langue commençant plus tôt et étant dispensé selon de meilleures méthodes. Dans le milieu de travail, l'accroissement de la documentation dans les deux langues contribuera au progrès du bilinguisme chez le personnel. Enfin, les autorités publiques intéressées pourraient envisager l'inscription de certains fonctionnaires des municipalités de la région aux cours de langues de la fonction publique.

234. À la troisième et dernière étape, on pourrait exiger que les chefs des grands services et les autres fonctionnaires supérieurs de l'administration municipale soient en mesure d'accomplir leurs tâches en français ou en anglais, selon les circonstances, et faire de cette aptitude une qualité requise de tout haut fonctionnaire d'Ottawa et des autres municipalités comprises dans la région de la capitale, notamment Hull et Vanier.

Troisième étape

235. Pour assurer des services en français, la ville d'Ottawa dispose d'excellents moyens. Ni la question financière, ni le personnel ne devraient poser d'obstacles considérables. Ottawa est une des municipalités les plus riches de la région et, en 1965, son personnel appointé comptait 29 % de bilingues, soit une proportion plus élevée que pour

l'ensemble de la population. À notre avis, le problème ne tient pas aux ressources, mais aux attitudes. Jusqu'ici, assurer des services en français ne figurait pas assez haut dans l'ordre des priorités de l'administration municipale.

Recommandation  
n° 8

236. Le seul jeu des diverses forces politiques des milieux municipaux d'Ottawa ne peut guère aboutir à ces changements. Un certain stimulant extérieur serait donc nécessaire. Afin que soit instauré le régime linguistique convenant aux municipalités de la région de la capitale, **nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale.** L'argument en faveur de cette garantie juridique est sensiblement le même que dans le cas des services provinciaux. À notre avis, il faudrait que la population de la région de la capitale puisse s'appuyer sur un droit pour bénéficier de services municipaux en anglais et en français, plutôt que d'avoir à s'en remettre au bon plaisir des autorités municipales. Ainsi, tout citoyen de la région faisant partie d'une minorité de langue officielle à l'échelle de la municipalité, de la région de la capitale fédérale ou de la province, verrait ses droits reconnus par une loi.

237. Le gouvernement fédéral, nous l'avons déjà relevé, est concerné aussi par le régime linguistique de la région, ayant exercé sur le progrès de celle-ci une influence considérable. Si les autorités municipales et fédérales y ont un intérêt commun, il conviendrait donc qu'elles se consultent et s'entendent sur la politique à suivre.

Les administrations  
régionales

238. La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, de création récente, correspond largement au secteur ontarien de la Région de la capitale nationale. Cet organisme, étant donné l'étendue de ses attributions, jouera certainement un rôle important dans la région. Il influera aussi sur les relations entre les deux groupes de langues officielles.

239. En premier lieu, les francophones de Vanier et, dans une certaine mesure, de Gloucester, ont réussi à s'imposer dans ces municipalités. Toutefois, les francophones du secteur ontarien sont en minorité dans la municipalité régionale. Il y a donc risque que les minorités francophones qui avaient de l'importance dans de plus petites localités et pouvaient ainsi faire respecter de façon satisfaisante leurs exigences linguistiques, ne puissent plus obtenir de services en leur langue de la part d'une administration régionale moins accessible.

240. En second lieu, ce danger s'accroît du fait de la prédominance, dans les affaires régionales, de la ville d'Ottawa, aux antécédents médiocres en fait de services bilingues. Ottawa détient la majorité au conseil régional et a muté une grande partie de son personnel, dont

certain services entiers, à la nouvelle municipalité. Son influence sur l'administration régionale compte parmi nos raisons de recommander que celle-ci adopte sous peu le régime de bilinguisme.

241. Il a aussi été longuement question d'administration régionale dans le secteur québécois, et récemment la province a créé une telle administration, la Communauté régionale de l'Outaouais<sup>1</sup>. Comme les municipalités du Québec ont su généralement assurer des services dans les deux langues officielles, leur fusion en une forme quelconque d'administration régionale ne posera vraisemblablement pas de problème linguistique, comme dans le secteur ontarien. Néanmoins, les principes généraux s'appliquent aux deux secteurs.

242. L'avènement d'une administration régionale peut contribuer à l'égalité linguistique en fournissant l'occasion de formuler officiellement des politiques nouvelles et de mettre en œuvre de nouvelles méthodes. On ne semble pas, du côté ontarien, avoir saisi cette occasion : la loi constitutive ne renferme pas de clause relative aux langues ; aucune politique d'égalité n'a été énoncée par l'administration régionale, où semblent s'imposer les habitudes de la ville d'Ottawa. Il ne suffit pas de quelques mesures, largement symboliques, accordées à titre de concessions à la minorité linguistique. De nombreux membres de cette minorité sont majoritaires dans leur propre municipalité. Pour maintenir les avantages dont ils jouissent déjà, il faut, indépendamment des raisons invoquées plus haut, concevoir la municipalité régionale non pas même comme un district bilingue, mais comme une administration où les deux langues soient sur un pied d'égalité. En conséquence, et comme pour les municipalités, **nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale.** Nous préconisons que le gouvernement fédéral et les deux gouvernements provinciaux veillent de concert à maintenir à l'échelon régional un régime linguistique approprié.

Recommandation  
n° 9

243. Nous avons recommandé, dans le livre premier, « que l'usage du français et de l'anglais soit permis dans les débats de tous les gouvernements locaux ; que tous les règlements soient rédigés et publiés dans les deux langues ; que tous les principaux documents publics soient accessibles dans les deux langues et que tous les services administratifs soient dispensés dans les deux langues » (§ 380). Cependant, l'emploi des langues dans les organismes publics, tels que les conseils municipaux et les commissions scolaires, dépend en grande partie de la situation locale, c'est-à-dire de la langue maternelle des personnes élues à ces

Les conseils  
municipaux

1. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, *Lois du Québec 1969*, chap. 85, Éditeur officiel du Québec, 1969.



conseils et des électeurs, du poids des coutumes, et de la capacité de ces administrations à servir le public dans les deux langues. Étant donné tous ces éléments, le fonctionnement de beaucoup d'organismes locaux va demeurer largement unilingue dans l'avenir prochain. L'essentiel est que le droit d'utiliser le français ou l'anglais soit garanti par une législation provinciale. Les attitudes et les politiques fédérales et provinciales devraient, avec le temps, concourir à entamer l'unilinguisme actuel de nombreux conseils.

#### *d. Les tribunaux*

244. Dans le livre premier, nous avons recommandé qu'au sein de la région de la capitale fédérale « tous les tribunaux acceptent que les plaidoiries soient faites en français ou en anglais et que les tribunaux de première instance puissent rendre la justice dans les deux langues » (§ 380). Le droit d'utiliser le français ou l'anglais est déjà garanti pour tous les tribunaux du secteur québécois et pour tous les tribunaux fédéraux par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Notre recommandation s'applique donc principalement au système judiciaire ontarien.

245. La difficulté à faire adopter le bilinguisme par les tribunaux ontariens de la région d'Ottawa tient surtout à ce qu'ils font partie d'un système conçu pour une province unilingue. Comme, au contraire, le système judiciaire québécois est bilingue, les tribunaux du district de Hull ne posent pas ce problème. Parce que les causes entendues à Ottawa peuvent être portées en appel devant la cour d'appel unilingue d'Ontario, on considère que tous les documents et toutes les plaidoiries doivent être rédigés en anglais. De même, les documents enregistrés dans le comté de Carleton doivent être en anglais, de façon à être accessibles aux anglophones des autres parties de la province qui peuvent avoir à les consulter pour des recherches de titres ou pour d'autres raisons.

246. À la suite de la publication du livre premier de notre rapport final, le gouvernement d'Ontario a mis sur pied un comité de travail pour étudier le problème du bilinguisme dans le domaine judiciaire. L'usage de la province continue de déterminer celui du comté de Carleton, d'où l'anomalie suivante : une partie de la région de la capitale n'a pas de système judiciaire qui permette de dispenser la justice dans les deux langues officielles du pays. Il faut donc accorder une haute priorité aux mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

247. Si une réforme de tout le système judiciaire de l'Ontario est nécessaire, certaines mesures devraient être prises immédiatement dans la région de la capitale. Par exemple, on pourrait, à la demande de l'accusé, tenir en français les séances des procès de première instance et des procès *de novo* dans les cours criminelles et, au besoin, traduire



leur compte rendu, s'il y a appel. Certains documents utilisés dans ces cours, tels que sommations, contraventions, etc., devraient être bilingues. On pourrait aussi avoir recours plus régulièrement à des interprètes, et offrir gratuitement leurs services. On prendrait des mesures pour assurer dans ces cours la présence d'employés bilingues parmi le personnel ayant des contacts avec le public.

248. On pourrait prendre des dispositions semblables pour les séances de première instance dans les cours de juridiction civile, bien que là le problème soit plus complexe du fait des conclusions et autres procédures préliminaires, surtout quand les parties ne parlent pas la même langue officielle. Il n'en reste pas moins que de telles dispositions contribueraient à réaliser l'égalité linguistique devant les tribunaux ontariens de la région de la capitale.

249. En attendant la réforme de l'emploi des langues dans le système judiciaire ontarien, **nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale.**

Recommandation  
n° 10

## 2. Éducation

250. Le livre II de notre rapport est consacré à l'éducation. Nous y proposons des politiques générales et y formulons des recommandations qui valent pour la région de la capitale fédérale. Cependant, celle-ci constitue un sujet qu'il convient d'étudier dans le détail. Nous devons examiner dans leur cadre provincial les ressources et les possibilités des secteurs ontarien et québécois en matière d'enseignement. Dans chaque province, les attributions sont partagées entre les ministères de l'Éducation et les commissions scolaires locales. Il y a donc lieu de retracer l'évolution des provinces sur le plan des politiques et de l'administration, et d'examiner l'organisation et la gestion de l'enseignement à l'échelon local. Il faut aussi tenir compte du rôle joué par le gouvernement fédéral, en tant que contribuable, dans la capitale.

251. L'Ontario et le Québec ont compris combien il importe que les minorités de langue officielle aient leurs écoles. Dans les deux provinces, les politiques scolaires et l'enseignement proprement dit sont en pleine transformation ; aussi est-il difficile de préciser quelles étapes ont été franchies ou quel progrès a été réalisé. Le ministère ontarien de l'Éducation est en train de transformer tout son enseignement du français dans le sens de nos recommandations et de celles de son propre comité spécial sur les écoles de langue française<sup>1</sup>. La

Évolution sur le  
plan provincial

1. *Rapport du Comité sur les écoles de langue française de l'Ontario*, Toronto, ministère de l'Éducation, novembre 1968.

province de Québec poursuit un programme à long terme en matière de réorganisation et d'expansion de son système d'enseignement.

Autres problèmes

252. Il reste encore certains grands problèmes à résoudre, dont celui de l'étendue et de la qualité de l'enseignement en langue française dans le secteur ontarien. Il y a encore pénurie de professeurs francophones compétents, de manuels en langue française et d'instruments pédagogiques. En 1968, à l'élémentaire, plus de 25 % du personnel enseignant des écoles de langue française d'Ottawa avaient des brevets inférieurs au minimum général de la province, contre 10 % dans le cas des écoles séparées de langue anglaise ; il ne se trouvait aucun enseignant des écoles publiques de langue anglaise dans cette situation<sup>1</sup>. D'autre part, l'enseignement secondaire de langue française connaît un développement considérable en Ontario, et il se pose, à ce niveau, les problèmes les plus complexes<sup>2</sup>. On en constate de semblables au Québec, mais ils sont moins aigus, les écoles de langue anglaise de cette province s'étant toujours développées à un rythme suffisant<sup>3</sup>. Toutefois, au Québec comme en Ontario, l'effort énorme qui est demandé à tout le secteur de l'enseignement et les problèmes particuliers qui se posent aux écoles de la minorité de langue officielle devraient être examinés dans une optique à long terme.

Le niveau local

253. Si les problèmes subsistent à l'échelon provincial, on a déjà beaucoup accompli, et d'importantes améliorations devraient découler de l'action provinciale en cours. Il est nécessaire cependant d'étudier la structure locale de l'administration de l'enseignement dans la région de la capitale, afin d'en mieux saisir tous les éléments. Nous avons dû, au cours de notre étude, considérer les écoles sous l'angle de la religion plutôt que de la langue, puisque c'est sur cette base que, dans les deux provinces, s'établissent les divers systèmes et que se fondent les statistiques. Nous nous intéresserons à deux aspects importants de la question : le financement et la représentation.

Le secteur ontarien

254. C'est dans le secteur ontarien de la région de la capitale qu'une minorité de langue officielle compte les plus forts effectifs scolaires. À l'élémentaire, la plupart des jeunes francophones de ce secteur fréquentent les écoles séparées. Notre enquête a établi qu'il y avait peu de disparités d'ordre général entre les sections française et anglaise des écoles séparées, mais a révélé par ailleurs de grands écarts entre les écoles séparées et les écoles publiques, quant aux installations et au matériel.

---

1. Chiffres fournis par les commissions scolaires publiques et séparées d'Ottawa.

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre II, §§ 211-237.

3. *Ibid.*, chapitre IV.

255. La qualité des services étant liée aux ressources, nous avons analysé les revenus de la commission des écoles publiques et de celle des écoles séparées d'Ottawa. Les revenus de la première, malgré des effectifs un peu moindres, dépassaient ceux de la seconde de \$ 29 millions pour la période étudiée. La différence moyenne par élève qui était de \$ 147 par année, a varié entre \$ 123 en 1960 et \$ 173 en 1962. Prolongeant notre étude d'une autre décennie dans le passé, nous sommes arrivés à un écart global de \$ 50 millions entre les deux organismes. On trouvera au tableau n° 3 la comparaison des revenus pour la période allant de 1960 à 1968.

Ressources des commissions scolaires d'Ottawa

TABLEAU 3 Revenu par élève — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968

	Écoles publiques			Écoles séparées			Différence	
	Revenu (en mil- lions) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	Revenu (en mil- lions) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	En mil- lions \$	Par élève \$
Total	104,14	239 668		75,01	240 624		29,13	
1960	7,71	24 371	316	4,40	22 740	193	3,31	123
1961	8,90	24 551	362	4,93	23 817	207	3,97	155
1962	9,89	24 799	399	5,60	24 788	226	4,29	173
1963	10,44	25 074	416	6,33	25 638	247	4,11	169
1964	11,17	25 647	436	8,00	26 600	301	3,17	135
1965	11,65	26 014	447	8,60	27 243	315	3,05	132
1966	13,01	26 110	498	9,97	28 981	344	3,04	154
1967	14,54	26 551	547	12,59	30 036	419	1,95	128
1968*	16,83	26 551	336	14,59	30 781	473	2,24	160

Source : Budgets et rapports annuels des commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa, 1960-1968.

\* Chiffres provisoires.

256. Cette différence tient surtout au système fiscal de l'Ontario et à la répartition des recettes entre les commissions scolaires. Pour les écoles élémentaires, elle est déterminée par la religion du contribuable. Mais, sauf mention expresse de leur destination, les versements des catholiques sont attribués aux écoles publiques. Pour destiner aux écoles séparées une part de leurs impôts, les compagnies doivent établir qu'elle n'est pas supérieure à celle des actions détenues par des

catholiques<sup>1</sup>. De plus, les montants de certaines subventions provinciales sont fondés sur la part des impôts revenant à une commission scolaire, ce qui ajoute à l'écart découlant de l'assiette fiscale.

257. Les conséquences de ce système peuvent être lourdes. D'après le recensement de 1961, les catholiques formaient plus de 45 % de la population d'Ottawa. Il serait étonnant que ce pourcentage ait beaucoup varié depuis. Or, en 1968, la commission des écoles séparées d'Ottawa recevait quelque 29 % de la taxe foncière résidentielle et 8 % de la taxe foncière commerciale. Au cours de la période 1960-1968, plus de 75 % des recettes fiscales ont été attribuées à la commission des écoles publiques, dont relevaient quelque 47 % des élèves du cours élémentaire. Le tableau n° 4 montre le partage des recettes fiscales. Il y a eu progrès sous ce rapport, grâce à l'Ontario Tax Foundation Plan (le « plan Robarts »), qui est entré en vigueur en 1963. En comparant les tableaux nos 3 et 4, on verra que les subventions provinciales ont beaucoup amélioré la situation financière des écoles séparées, réduisant en 1967 l'écart de revenu par élève de \$ 318 à \$ 128. Malgré ce progrès, l'anomalie fondamentale demeure.

TABLEAU 4 Revenu de l'impôt foncier résidentiel et commercial — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968

	Écoles publiques			Écoles séparées			Différence par élève \$
	Revenu total (en milliers) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	Revenu total (en milliers) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	
1960	5 817	24 371	239	2 420	22 740	107	132
1961	6 717	24 551	274	2 639	23 817	111	163
1962	7 299	24 799	294	2 990	24 788	121	173
1963	7 573	25 074	302	2 987	25 638	117	185
1964	7 962	25 647	310	2 823	26 600	106	204
1965	8 432	26 014	324	2 594	27 243	95	229
1966	9 355	26 110	358	2 784	28 981	96	262
1967	11 263	26 551	424	3 196	30 036	106	318
1968*	12 799	26 551	481	3 376	30 781	109	372

Source : Budgets et rapports annuels des commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa, 1960-1968.

\* Chiffres provisoires.

258. Les différences de revenu ont eu des effets qualitatifs et quantitatifs sur les deux systèmes d'enseignement élémentaire. Ils se mesurent,

1. The Separate Schools Act, R. S. O. 1960, chap. 368.



entre autres, aux installations que les deux commissions scolaires ont pu fournir. Pour ce qui est des locaux, la commission des écoles publiques dispose, par exemple, de gymnases, de classes d'enseignement ménager et de dessin industriel, etc. En 1967, il y avait un gymnase dans toutes les écoles publiques, sauf une, mais dans 14 seulement des 93 écoles séparées. Ces chiffres témoignent de la grande disparité dont souffraient les écoles que fréquentent la plupart des jeunes francophones. Le tableau n° 5 résume cette situation.

TABLEAU 5 Salles de classe et locaux divers des écoles publiques et des écoles séparées — Ottawa, 1967

Genres de locaux	Écoles publiques			Écoles séparées		
	Nombre	Classes par école	Élèves par classe	Nombre	Classes par école	Élèves par classe
Classe	940	18	28	887	9	33
Gymnase et usages divers	52	1	510	14	0,2	2 145
Maternelle	67	1,3	396	84	0,9	357
Sciences ménagères et arts industriels	49	0,9	541	57	0,5	588

Source : Commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa.

259. La comparaison des diplômes détenus par les enseignants des écoles publiques et par ceux des écoles séparées peut aussi servir à mesurer les disparités entre les deux commissions scolaires. En 1967, « l'échelle d'aptitudes pédagogiques » en fonction de laquelle sont déterminés les appointements a permis de constater qu'une proportion relativement faible d'enseignants des écoles séparées se classaient au-dessus de la classe 4, réservée à ceux qui détiennent au moins un diplôme universitaire. On peut dire, à cet égard, qu'en raison de revenus plus modestes, la commission des écoles séparées n'a pu attirer ni retenir les meilleurs enseignants, puisqu'elle ne pouvait leur offrir des appointements comparables à ceux que payait la commission des écoles publiques. Sur ce plan, il a été possible d'établir une comparaison entre les écoles de langue française et celles de langue anglaise. Une forte proportion des enseignants francophones se classaient au-dessous du niveau minimal fixé par le ministère de l'Éducation. De plus, une faible proportion des enseignants francophones ont amélioré leurs titres, par rapport aux enseignants anglophones. Cela tient probablement à ce qu'en Ontario les programmes d'études destinés aux francophones sont

Diplômes des enseignants

moins avancés et que les enseignants ont moins de possibilités de parfaire leur formation. On trouve au tableau n° 6 la répartition des enseignants dans l'échelle d'aptitudes pédagogiques.

TABEAU 6 Classement du personnel enseignant — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1967

Échelle d'aptitudes pédagogiques	Écoles séparées					
	Écoles publiques		anglophones		francophones	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total	1 209	100,0	659	100,0	705	100,0
Hors classe <sup>1</sup>	0	0,0	71	10,8	187	26,5
Classe 1	521	43,1	334	50,7	298	42,3
Classe 2	288	23,8	88	13,4	100	14,2
Classe 3	147	12,2	46	6,9	37	5,2
Classes 4 et +	253	20,9	120	18,2	83	11,8

Source : Commissions des écoles publiques et des écoles séparées.  
1. Ne satisfont pas aux exigences minimales de la classe 1.

Équilibrer les  
revenus des  
commissions  
scolaires

260. La comparaison entre les deux systèmes d'enseignement dans le secteur ontarien révèle que les élèves anglophones reçoivent en général un enseignement de meilleure qualité dans les écoles publiques, qui sont mieux équipées et dispensent une plus grande variété de cours que les écoles séparées, que fréquentent les francophones. Il faudrait parvenir à équilibrer les revenus annuels des deux commissions scolaires et à surmonter les séquelles de disparités anciennes en faveur de la commission des écoles publiques.

Les écoles  
secondaires

261. Depuis 1968, année où en Ontario les écoles secondaires de langue française ont été prises en charge par les commissions des écoles publiques secondaires, le financement à ce niveau a accusé moins d'écarts. Les écoles de langue anglaise et celles de langue française sont financées à partir d'un fonds commun, et tous les contribuables sont soumis au même taux d'impôt ; les anglophones catholiques qui ont opté pour des écoles privées doivent payer des droits supplémentaires. Parmi les problèmes des écoles élémentaires évoqués plus haut, bon nombre se posent également au secondaire ; l'intégration des écoles de langue française et de langue anglaise y marque un tournant décisif dans la voie du redressement général. Toutefois, la répartition de ressources peu abondantes entre les écoles de langue française conti-

nuera de poser des difficultés. Il va falloir que les intérêts de la population francophone soient bien représentés sur ce plan.

262. Dans le secteur québécois de la capitale fédérale, les écoles protestantes de langue anglaise sont assez bien pourvues par rapport aux écoles catholiques de langue française, plus nombreuses. La politique fiscale du Québec, contrairement à celle de l'Ontario, attribuée aux différentes commissions scolaires à peu près le même revenu par élève. L'objet de cette politique est de leur permettre un enseignement et des installations d'une certaine qualité.

Le secteur québécois

263. Grâce à cette « normalisation », la communauté protestante de langue anglaise consacre de fortes sommes à l'enseignement. Au cours de l'exercice 1967-1968, les dépenses par élève engagées respectivement par la commission des écoles protestantes et par celle des écoles catholiques de Hull étaient du même ordre. D'autre part, étant donné que l'évaluation moyenne établie dans le cas des contribuables protestants dépassait les \$ 30 000, contre quelque \$ 8 800 pour les contribuables catholiques, les taux d'imposition étaient différents : 1,30 chez les protestants et 2,10 chez les catholiques. La politique fiscale du Québec ayant normalisé les revenus des commissions scolaires, les situations pécuniaires des catholiques et des protestants donnaient lieu à des taux d'imposition différents.

Financement

264. Dans l'étude du financement de l'enseignement dans la région de la capitale, le rôle du gouvernement fédéral, en tant que propriétaire et locataire important, doit aussi entrer en ligne de compte. Sur le plan de l'impôt municipal, la Couronne, en tant que locataire, occupe des locaux évalués à quelque \$ 31 millions dans le secteur ontarien ; en vertu des lois pertinentes de l'Ontario, l'impôt peut être réparti entre les écoles publiques et les écoles séparées. Toujours selon ces mêmes lois, et si le locataire n'intervient pas, les propriétaires des édifices décident seuls de la destination des impôts qu'ils payent ; comme nous l'avons vu plus haut, la plus grande partie est attribuée à la commission des écoles publiques. Les subventions aux municipalités, qui représentent les impôts sur les propriétés du gouvernement fédéral, offrent à celui-ci un autre moyen d'intervenir sur le plan du financement de l'enseignement. Ces subventions, qui se sont élevées à quelque \$ 3 millions pour la seule ville d'Ottawa en 1967, n'ont pas été affectées aux écoles jusqu'ici, mais versées à la trésorerie municipale. Quels que soient les changements dans la région de la capitale, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit analyser les conséquences de sa contribution au financement de l'enseignement dans cette région et s'assurer que les ressources sont réparties équitablement entre les divers systèmes scolaires.

Rôle du  
gouvernement  
fédéral



265. Pour conclure, rappelons que nous nous intéressons surtout aux possibilités qui s'offrent aux élèves francophones et anglophones sur le plan de l'enseignement. Dans le livre II, nous avons recommandé que « le droit de la minorité de langue officielle d'avoir ses propres écoles soit dissocié de toute considération touchant le caractère confessionnel de ces écoles » (§ 420). Forcément, la plus grande partie de notre analyse est fondée sur les différences d'ordre religieux, mais l'analyse des revenus et des dépenses des diverses commissions scolaires de la région de la capitale ne nous intéresse que dans la mesure où elle reflète la qualité des services offerts aux anglophones et aux francophones. Nous n'avons pas non plus l'intention de formuler des recommandations précises quant aux principes et aux méthodes qui touchent la fiscalité, sujet assez complexe et dont les incidences débordent notre mandat. Les dépenses consacrées à l'enseignement tiennent une place importante dans notre façon d'envisager le développement de la région de la capitale et, sur le plan financier, elles engagent les pouvoirs publics à tous les paliers. Les provinces intéressées et le gouvernement fédéral devraient consacrer aux revenus dont disposent les commissions scolaires de la région une étude dont l'objet serait d'éliminer les disparités susceptibles de se répercuter sur la qualité des services assurés par les diverses commissions à l'une ou l'autre des minorités de langue officielle.

Le droit de  
représentation

266. Un autre aspect primordial de l'administration scolaire a trait à la représentation au sein des commissions et conseils locaux. À moins que les corps électifs et administratifs soient véritablement sensibilisés aux besoins particuliers des écoles des minorités de langue officielle, il n'est pas certain que l'enseignement donné dans ces écoles puisse jamais se comparer à celui dont jouit la majorité. À notre avis, la situation qui règne à l'heure actuelle dans le secteur ontarien de la capitale présente peu de possibilités sous ce rapport. À une époque où les provinces s'efforcent d'instaurer des unités administratives plus étendues, la population francophone du comté de Carleton relève encore de quatre administrations locales distinctes : la commission des écoles publiques de Carleton, qui administre les écoles élémentaires publiques et toutes les écoles secondaires du système d'enseignement public du comté ; la commission des écoles séparées du comté de Carleton ; le Conseil scolaire d'Ottawa, qui administre les écoles élémentaires publiques et toutes les écoles secondaires d'Ottawa, de Vanier et de Rockcliffe Park ; enfin, le Conseil des écoles séparées d'Ottawa, qui administre les écoles élémentaires séparées d'Ottawa, de Vanier et de Rockcliffe Park. Aussi l'influence politique des contribuables francophones se trouve-t-elle dispersée. À l'élémentaire, aucune formule précise ne prévoit la représentation des francophones, et au se-



conclure qu'ils ne peuvent se faire entendre que par l'intermédiaire d'un comité consultatif. Si l'on veut assurer les mêmes possibilités de développement aux écoles de langue française, la participation des francophones à leur direction doit être renforcée et mieux définie.

267. Dans le secteur québécois, chacun des deux groupes linguistiques administre ses propres écoles, à l'exception des anglophones catholiques qui sont intégrés au système d'enseignement catholique. De plus, l'étendue des districts scolaires varie selon les degrés de l'enseignement et selon la population. C'est ainsi qu'au niveau élémentaire, le territoire de la commission scolaire protestante de l'agglomération de Hull (Protestant School Board of Greater Hull) s'étend à trois comtés et renferme une population anglophone dispersée et peu nombreuse. La Commission des écoles (élémentaires) catholiques de Hull, de son côté, exerce son autorité sur une région beaucoup plus restreinte en raison de la densité des effectifs francophones dans la municipalité. L'importance des unités administratives est variable parce qu'on a regroupé les fractions dispersées de la minorité au sein d'une unité administrative viable.

268. Il faudrait des mesures analogues dans le secteur ontarien pour regrouper les élèves francophones du comté de Carleton. Dans le cadre provincial, ce comté constitue une unité administrative bien délimitée et se prête à des mesures spéciales ; la plupart des écoles élémentaires et secondaires anglophones de la province relèvent déjà d'une administration de comté. Quoiqu'il convienne de regrouper toutes les écoles de langue française sous une même autorité pour leur permettre de profiter, elles aussi, des avantages que des unités administratives plus grandes offrent au système des écoles publiques, une telle mesure serait incompatible avec le caractère confessionnel des écoles élémentaires de langue française. Il est donc improbable que les écoles élémentaires et secondaires de langue française puissent relever de la même commission, comme c'est le cas pour les écoles publiques de langue anglaise. Rien ne s'opposerait, cependant, à ce que, dans le comté de Carleton, les écoles élémentaires séparées de langue française soient groupées sous une seule commission scolaire, ni à ce que toutes les écoles secondaires publiques de langue française relèvent d'une même commission ; cela permettrait d'offrir certains programmes et des services particuliers, de réduire les dépenses, dont les frais de transport, ainsi que d'attirer un personnel compétent et de le retenir. En conséquence, **nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa.** De plus, **nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa.** Ces deux mesures regrouperaient les

Recommandations  
n<sup>os</sup> 11 et 12

écoles francophones du secteur ontarien de la région de la capitale et rendraient plus rationnelle l'administration de l'enseignement en langue française. Cette réorganisation pourrait revêtir un caractère exceptionnel dans la région de la capitale, tout en demeurant compatible avec les structures provinciales.

269. La réorganisation de l'enseignement selon ce plan pourrait aboutir à la création de quatre commissions scolaires dans le secteur ontarien de la capitale fédérale : en premier lieu, une commission qui serait chargée d'administrer les écoles publiques de langue anglaise, élémentaires et secondaires, situées à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park, de même que toutes les écoles secondaires de langue française situées dans le comté de Carleton ; en second lieu, une commission chargée d'administrer les écoles publiques de langue anglaise, élémentaires et secondaires, situées dans le comté de Carleton, exception faite de celles qui se trouvent à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park ; en troisième lieu, une commission chargée d'administrer toutes les écoles élémentaires de langue française situées dans le comté de Carleton, de même que les écoles élémentaires séparées de langue anglaise, situées à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park ; enfin, une commission chargée d'administrer les écoles élémentaires séparées de langue anglaise situées dans la partie rurale du comté. Dans ce cadre, les élèves francophones ne relèveraient plus que de deux commissions scolaires ; ainsi le rôle de l'administration serait beaucoup mieux défini sur le plan linguistique et la langue aurait l'importance qu'elle mérite dans la capitale.

270. Dans le livre II, nous avons exprimé l'avis suivant : « celle-ci (la commission) devrait se diviser en deux comités, soit un pour chaque catégorie d'écoles, lorsque dans une circonscription les deux sont en nombre suffisant. Chaque comité prendrait les décisions administratives se rapportant spécifiquement aux écoles qu'il représente ; les deux comités se réuniraient pour les décisions concernant toutes les écoles du district » (§ 442). Par conséquent, il conviendrait d'adopter le système des comités au sein des commissions scolaires susmentionnées lorsqu'une partie des élèves sont francophones. La structure bicamérale de la commission des écoles séparées d'Ottawa s'est jusqu'à présent révélée utile pour une administration bilingue ; nous préconisons ce genre de solution pour la commission qui administre les écoles secondaires de langue française dans le comté de Carleton.

271. Cette réorganisation entraînerait des difficultés quant à la répartition des recettes fiscales entre les commissions. Le problème se poserait avec plus d'acuité dans le cas des contribuables francophones des zones rurales du comté, car l'enseignement y serait assuré soit par la commission urbaine des écoles séparées, soit par la commission conjointe des écoles secondaires. On pourrait établir le principe de la

réciprocité entre les diverses commissions scolaires ; les commissions des écoles publiques et des écoles séparées du comté de Carleton continueraient de percevoir des impôts de tous les contribuables dans leurs districts respectifs pour verser ensuite à la commission scolaire appropriée l'équivalent du revenu ainsi prélevé pour chaque élève habitant dans ce dernier district et fréquentant une école élémentaire ou secondaire de langue française, administrée par le Conseil des écoles séparées d'Ottawa ou le Conseil scolaire d'Ottawa. Ces derniers pourraient faire valoir ce nombre supplémentaire d'élèves et d'écoles dans leurs demandes de subventions au gouvernement provincial.

272. La représentation au sein des deux commissions chargées d'administrer les écoles de langue française poserait un problème délicat. Certes le système des comités assurerait la présence francophone au sein de chaque commission, mais on ne pourrait garantir que cette population serait représentée par des francophones, étant donné le système électoral en vigueur. Nous proposons que la province et les commissions locales intéressées étudient la question de la représentation des francophones et élaborent un moyen d'empêcher que leurs intérêts soient oubliés, notamment lorsqu'il s'agit d'affecter les ressources ainsi que d'engager des enseignants. La question de la représentation ne se pose guère dans le secteur québécois, sauf qu'il est peut-être difficile parfois de donner satisfaction aux catholiques anglophones, qui forment une petite minorité. Les principales commissions scolaires sont totalement indépendantes, ce qui permet aux anglophones protestants et aux francophones catholiques d'être représentés par des membres de leur propre groupe. Quels que soient les changements envisagés, on devrait observer le même principe.

273. Il est une autre question d'une assez grande importance pour la région de la capitale, soit celle d'un enseignement sans caractère confessionnel dans la langue de la minorité de langue officielle. Bien que des progrès appréciables aient déjà été réalisés dans les deux secteurs de la capitale, les parents qui veulent faire instruire leurs enfants dans l'autre langue officielle sont souvent en butte à de grandes difficultés en raison de leur appartenance religieuse. Dans le secteur ontarien, l'enseignement de l'autre langue officielle est maintenant offert dès les petites classes dans bon nombre d'écoles. Cependant, les parents anglophones de confession protestante qui souhaitent faire instruire leurs enfants en français doivent verser, outre les impôts habituels, des droits mensuels de scolarité, s'ils veulent les faire inscrire dans une école élémentaire de langue française. Même si le paiement de ces droits ne décourage pas les parents anglophones, ceux-ci font face à une autre difficulté ; les écoles élémentaires de langue française doivent

La langue et la  
confession



limiter le nombre des élèves anglophones pour ne pas gêner les études de leurs élèves francophones. De même, les francophones, protestants ou autres, qui souhaitent pour leurs enfants un enseignement laïque dans leur propre langue ne trouvent pas d'école publique où les envoyer. On ne fait plus face à des difficultés du même genre dans le secteur québécois. La loi<sup>1</sup> prévoit l'enseignement en français pour les enfants anglophones, quelle que soit leur confession.

Recommandation  
n° 13

274. En raison du rôle et des besoins de la capitale fédérale, il lui faudra à l'avenir un grand nombre de personnes parfaitement bilingues, et les commissions scolaires devront être disposées à consentir un effort tout spécial dans ce domaine. En conséquence, **nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants.** Dans cette province, on pourrait, par exemple, confier aux commissions des écoles séparées, qui comptent déjà les enseignants et les manuels nécessaires, la charge d'administrer des écoles ou des classes non confessionnelles dont les frais seraient assumés par les commissions des écoles publiques au moyen d'un transfert de fonds de tant par élève.

L'enseignement  
après le secondaire

275. Le dernier domaine auquel nous nous intéresserons est celui de l'enseignement au delà du secondaire dans la région de la capitale fédérale. Comme nous le faisons remarquer dans le livre II, il conviendrait d'y multiplier les chances d'accès à un enseignement en langue française. Le nombre de cours sanctionnés par un diplôme, notamment à l'Université d'Ottawa, devrait être augmenté (§ 473), de même que celui des cours dispensés par les collèges techniques<sup>2</sup>. À ce niveau, les étudiants ont plus de mobilité et il faudrait par conséquent parvenir à une meilleure collaboration interprovinciale et à une coordination plus efficace en ce qui concerne les conditions d'entrée, l'élaboration des programmes et l'aide financière aux étudiants ; la frontière provinciale ne devrait pas être un obstacle pour les étudiants francophones ou anglophones qui désirent fréquenter un établissement situé hors de la province où ils habitent. Il conviendrait d'établir une meilleure collaboration en ce qui concerne la formation des maîtres et les conditions d'accès à la profession d'enseignant, afin de remédier au manque de professeurs spécialisés dans l'enseignement de l'autre langue officielle, et notamment de professeurs de français en Ontario.

1. Loi pour promouvoir la langue française au Québec, *Lois du Québec 1969*, chap. 9.

2. Le collège Algonquin a récemment accepté les recommandations contenues dans l'enquête de PAUL A. COMEAU, « Les Franco-Ontariens et le collège Algonquin » (Ottawa, 1969), et a augmenté le nombre de cours dispensés en français.



### 3. *Communications de masse, activité culturelle, vie économique et services professionnels*

276. Sur le plan des communications de masse et de l'activité culturelle, les deux groupes linguistiques de la capitale ont leurs propres structures et leurs propres institutions, qui procèdent de leurs traditions respectives et servent les deux communautés dans la mesure où le permettent ces traditions et les ressources disponibles. Deux aspects importants doivent retenir notre attention. Tout d'abord, à quel point ces institutions servent-elles leurs communautés respectives ? En second lieu, quels sont les rapports entre les deux communautés, leur interaction et leurs chances de parvenir à une meilleure compréhension par les communications de masse et l'activité culturelle ?

277. Pour ce qui est du premier aspect, les deux groupes linguistiques disposent fondamentalement de bons services dans la région de la capitale. Nous avons déclaré plus haut que les principales institutions culturelles de la région devraient assurer des services appropriés du point de vue linguistique, et nous insistons de nouveau, voyant là un élément important de l'égalité en ce domaine entre les deux communautés. Certaines disparités persistent quand même ; elles reflètent les différences fondamentales qui séparent les deux secteurs sur le plan des ressources. Les organes de diffusion en langue française, par exemple, n'ont pas l'importance de ceux de langue anglaise. Étant donné le caractère déterminant des communications de masse et le rôle de plus en plus important qu'elles seront appelées à jouer, cette question devrait faire l'objet d'une attention constante. En conséquence, **nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle.**

Recommandation  
n° 14

278. De même que les communications de masse, les arts et les lettres peuvent jouer un rôle primordial, en développant l'intérêt des communautés linguistiques l'une pour l'autre et en les encourageant à se mieux connaître et à se mieux comprendre. Nous n'avons pas besoin de souligner les perspectives qu'ils pourraient ouvrir ; considérons plutôt la façon d'en tirer parti.

Activité culturelle

279. La région de la capitale comprend deux importantes communautés, l'une francophone l'autre anglophone, et constitue un point de rencontre entre les deux principaux courants linguistiques et culturels du Canada. De plus, les Canadiens de toutes les parties du pays viennent visiter la capitale et, dans certains cas, sont appelés à y passer une partie de leur existence, étant donné que la capitale est le centre de la vie politique fédérale. Les visiteurs de l'étranger qui viennent à Ottawa

pour représenter leurs propres gouvernements ou pour traiter d'affaires personnelles avec le gouvernement fédéral constituent un autre élément de dynamisme virtuel et imposent à la capitale l'obligation de refléter l'ensemble du pays. Aussi la région de la capitale présente-t-elle pour les arts un défi et une occasion.

280. Il est nécessaire aussi que les personnes qui œuvrent dans ce domaine soient conscientes des possibilités qui s'offrent. Il existe toute une gamme de moyens d'action, depuis une meilleure information sur les deux communautés grâce aux communications de masse, jusqu'aux manifestations communes dans les arts et les lettres. Une évolution soutenue des attitudes et une conscience plus aiguë de ce que l'on pourrait réaliser dans la région de la capitale fédérale pourraient entraîner d'importants progrès. Les changements récents dans les institutions fédérales et dans une bonne partie de l'activité à caractère plus local sont encourageants à cet égard.

Vie économique

281. Dans la vie économique quotidienne, on constate les liens entre le secteur public et le secteur privé de la capitale fédérale et une forte influence du premier sur le second. Nos recherches, bien que moins poussées dans le cas du secteur privé que dans celui des institutions publiques, ont dégagé certaines possibilités de changements. Nous n'avons pas l'intention de formuler des recommandations ; nous nous bornerons à étudier les domaines qui nous préoccupent et à proposer les mesures que l'on pourrait prendre pour rehausser la connaissance des langues dans les établissements privés.

Prédominance de  
l'anglais

282. Dans le commerce et les professions, la région de la capitale accuse la prédominance de l'anglais ; les services y sont offerts à peu près partout en anglais, mais d'une façon beaucoup moins générale en français. D'après de nombreux cas étudiés, les services en français ne sont obtenus que moyennant une certaine insistance de la part du client et souvent à la suite du recours à un autre employé bilingue. Dans la vie de tous les jours, qu'il s'agisse d'emplettes ou de services professionnels, les membres de la communauté francophone doivent fournir un effort supplémentaire pour qu'on s'occupe d'eux ; ils s'attireront parfois de sérieuses difficultés s'ils veulent se faire servir dans leur propre langue.

Changements  
proposés

283. De même que le secteur public, le secteur privé devrait admettre la présence des deux langues dans la région de la capitale et s'y adapter. Là encore, des mesures mineures mais assez utiles pourraient être adoptées rapidement, sans beaucoup de difficultés ni frais considérables ; elles pourraient se révéler d'une grande valeur symbolique et d'un certain effet pratique. Citons, à titre d'exemple, les inscriptions en français et en anglais dans les annuaires téléphoniques, et une fréquence

accrue du bilinguisme chez les employés qui ont des rapports avec le public. Dans les grandes entreprises, on pourrait prendre des dispositions pour s'assurer que les clients francophones et anglophones sont servis dans leur langue respective. Ces mesures, faciles à mettre en œuvre, exerceraient de l'influence sur la vie de tous les jours et exigeraient une attention soutenue de la part des personnes concernées.

284. Des mesures plus méthodiques pourraient être prises à longue échéance. On pourrait tirer parti de l'acquis, en matière de langue, que possèdent déjà de nombreuses organisations ; il conviendrait aussi de modifier la politique de recrutement de façon à pouvoir servir le public en français et en anglais là où il y a lieu. En ce qui concerne le marché du travail local, nous prévoyons que la région comptera un plus grand nombre de personnes préférant travailler en français, étant donné les changements déjà en cours dans le domaine scolaire. Les grandes entreprises qui emploient un personnel considérable devraient accorder plus d'attention à tous ces facteurs dans l'élaboration de leurs méthodes et pratiques relatives aux employés et au travail, et prendre des dispositions en conséquence. Que le secteur privé offre la possibilité de travailler en français, c'est tout à fait normal dans une capitale fédérale où règne l'égalité linguistique et où les francophones au service du secteur public auront de plus en plus la possibilité de travailler dans leur propre langue.

285. À cet égard, il faudrait que les pouvoirs publics fournissent toute l'aide possible en communiquant au secteur privé, par exemple, des vocabulaires techniques établis à l'intention de la fonction publique fédérale, et en collaborant à la mise sur pied de cours de langues consacrés à certains domaines spécialisés.

#### *4. Disparités économiques dans la région de la capitale*

286. En élaborant le plan des diverses parties de notre rapport, nous avons sans cesse été amenés à considérer les dures réalités socio-économiques. On pourrait établir une liste complète des droits linguistiques, mais accorder à quelqu'un le droit de vivre et de travailler dans sa langue sans se soucier de la vie qu'il mène dans cette langue, c'est faire preuve d'un formalisme étroit plutôt que de tendre vers une solution réaliste des problèmes d'un pays biculturel. Par conséquent, nous examinerons ici les disparités économiques entre diverses parties de la région.

287. Si la région de la capitale doit offrir un libre choix quant à l'endroit du domicile, il faut d'abord examiner la situation économique des diverses municipalités. Tant qu'il y aura inégalité de ressources entre les localités, la gamme et la qualité des services varieront d'une partie à l'autre de la capitale. De plus, les municipalités les plus favo-



risées à l'heure actuelle ont toutes les chances de conserver leur avantage, car elles continuent de recevoir la plus forte partie des nouveaux venus et des nouvelles industries, élargissant ainsi leur assiette fiscale aux dépens des localités moins favorisées.

Disparités entre  
les revenus moyens

288. Pour se représenter approximativement l'état de prospérité de la capitale, on comparera les revenus moyens par municipalité (tableau n° 7). En 1961, le revenu moyen des salariés du sexe masculin était de \$ 4 407 pour toute la zone métropolitaine de recensement. Deux des cinq municipalités situées en Ontario se classaient au-dessous de ce niveau ; elles comptaient une forte proportion de francophones. Sur les huit municipalités situées au Québec, une seule avait une moyenne supérieure à celle de la zone de recensement, soit la municipalité du secteur québécois ayant la plus forte proportion d'anglophones. On peut dire que les municipalités situées au Québec étaient désavantagées par rapport à celles du secteur ontarien et que les municipalités ayant une forte proportion de francophones étaient elles aussi désavantagées par rapport à celles dont la population était en majorité anglophone.

289. Cette situation ne découle pas uniquement de facteurs propres à la région de la capitale. L'ouest du Québec est en général moins développé que le reste de la province. On peut cependant relever certains facteurs propres à la capitale, et de nombreux cas où le gouvernement du Canada est loin de jouer un rôle de spectateur indifférent. Nous verrons, dans les paragraphes qui suivent, dans quelle mesure le gouvernement fédéral a contribué aux disparités existantes et comment il pourrait aider à y remédier. Il nous semble qu'il a tout intérêt à redresser la situation, car le déséquilibre économique qui sévit dans la région de la capitale ne témoigne guère en faveur du Canada, puisqu'il illustre l'écart entre les deux groupes linguistiques.

Transports et  
communications

290. Pour que les secteurs québécois et ontarien de la région puissent bénéficier également des chances, des services et des agréments qu'offre celle-ci, il faudra étendre et améliorer constamment le réseau de routes et de ponts. Nous n'avons pas l'intention de formuler de recommandation précise à ce sujet, étant donné les nombreux facteurs qui débordent le cadre de notre mandat, mais nous ferons observer que ce réseau revêt un caractère primordial en ce qui concerne le principe d'égalité dans la région de la capitale. Les transports en commun, de même que les ponts et chaussées, sont des éléments d'infrastructure indispensables au développement futur de la région. Ils permettront d'unifier toute la région en facilitant les communications entre les deux secteurs.

Recommandation  
n° 15

291. Deux exemples permettront de mieux illustrer ce qui précède. À l'heure actuelle, l'aéroport et la gare de la capitale fédérale sont situés



TABLEAU 7 Revenu moyen du travail de la population active masculine et pourcentage de la population ayant le français pour langue maternelle — Municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa, 1961

	Revenu du travail \$	Population dont la langue maternelle est le français %
Zone métropolitaine de recensement	4 407	37,7
Rockcliffe Park (Ontario)	8 326	10,4
Nepean (Ontario)	5 302	3,8
Ottawa (Ontario)	4 651	21,2
Lucerne (Québec)	4 496	45,1
Gloucester (Ontario)	4 049	39,6
Eastview (Ontario)	3 913	61,0
Gatineau (Québec)	3 804	87,1
Aylmer (Québec)	3 705	56,0
Hull (Québec)	3 530	90,2
Pointe-Gatineau (Québec)	3 375	96,4
Templeton (Québec)	3 087	85,2
Deschênes (Québec)	3 047	68,0
Templeton-Ouest (Québec)	2 843	61,9

Source : Recensement du Canada, 1961, catalogues 92-549 et 95-528.

au sud de la ville d'Ottawa. Si, du point de vue historique et pratique, les raisons qui ont milité en faveur de cet emplacement sont peut-être fondées, il n'en demeure pas moins que la population du secteur québécois est relativement désavantagée. Nous ne voulons pas dire que ces installations doivent être déplacées, mais simplement démontrer que malgré les raisons qui ont déterminé leur emplacement, elles peuvent influencer sur le choix du lieu d'habitation. Toute amélioration dans ce domaine dépendra des moyens de transport rapides de l'avenir. Quoi qu'il en soit, **nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.** C'est là le seul moyen de faire disparaître certaines disparités entre les deux secteurs et d'instaurer une liberté réelle en ce qui concerne le choix du lieu d'habitation dans la région de la capitale.

292. L'emplacement des immeubles fédéraux a aussi de l'importance pour l'économie de la région. Le gouvernement fédéral y occupe le premier rang comme industrie, comme employeur et comme propriétaire de biens-fonds. Le lieu de résidence et les moyens de transport

Les immeubles du  
gouvernement

dépendent dans une large mesure de l'endroit où sont édifiés les immeubles du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons vu au chapitre IV, la très grande majorité des édifices dont le gouvernement fédéral est propriétaire ou locataire sont situés dans le secteur ontarien ; et ce déséquilibre semble s'être aggravé au cours des dernières années.

293. Bien sûr, de nombreuses considérations entrent en ligne de compte, quand il s'agit de décider d'un emplacement. C'est ainsi qu'une répartition proportionnelle des édifices entre les diverses municipalités ne serait pas rationnelle, non plus qu'une formule arrêtée pour les investissements futurs. D'ailleurs, le déséquilibre actuel ne peut être corrigé rapidement, étant donné l'ampleur des capitaux qui seraient nécessaires. Nous devons toutefois souligner l'intérêt qu'il y aurait, tant du point de vue symbolique que du point de vue pratique, à multiplier les immeubles du gouvernement fédéral dans le secteur québécois. Cela aurait pour effet de mieux partager la facilité d'accès aux services fédéraux pour l'ensemble de la région et en faveur des fonctionnaires les plus immédiatement intéressés, et en outre d'illustrer concrètement l'instauration d'une capitale vraiment unifiée.

Recommandation  
n° 16

294. De récentes déclarations par des ministres fédéraux montrent que l'on a bien saisi cet aspect de la question. La politique annoncée dernièrement par le gouvernement tend à faire disparaître au cours des 25 prochaines années les disparités dont souffre la région de la capitale<sup>1</sup>. En attendant que ces disparités régionales soient corrigées, nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois.

Subventions et  
impôts versés par le  
gouvernement  
fédéral

295. À la question de l'emplacement des immeubles du gouvernement fédéral vient se greffer celle des subventions tenant lieu de taxes municipales. Comme nous l'avons vu plus haut, les subventions aux municipalités sont versées à chacune indépendamment des autres. Il s'ensuit que dans la région de la capitale, la seule ville d'Ottawa perçoit les neuf dixièmes des contributions du gouvernement fédéral, et que les municipalités environnantes doivent se partager le reste. Nous avons déjà conclu que « ces versements ont permis à la ville d'Ottawa d'assurer des services selon des normes inaccessibles aux municipalités moins favorisées » (§ 164).

296. À l'exception de certains paiements effectués directement aux commissions scolaires du secteur québécois, les subventions fédérales sont versées aux municipalités, et celles-ci décident seules de leur

1. Déclaration de M. Jean Marchand, ministre de l'Expansion économique régionale, con-  
signée dans les *Débats* de la Chambre des communes, 1969, 1<sup>re</sup> session, vol. IX, pp. 9203-9205.

affectation. Une partie est consacrée aux frais des services municipaux auxquels donnent lieu les immeubles du gouvernement fédéral : eau, égouts, etc. Les taxes locales permettent aussi de financer d'autres services, tels ceux des écoles, du bien-être et de la voirie. Les subventions du gouvernement fédéral, calculées à peu près sur la même base que les taxes foncières, sont affectées aux services que nécessitent les propriétés du gouvernement fédéral de même qu'à ceux destinés à l'ensemble de la population.

297. Une décentralisation constante des immeubles du gouvernement permettrait de réduire les disparités, mais étant donné leur groupement massif actuel dans la ville d'Ottawa, on ne peut prévoir de répartition uniforme des subventions pour l'avenir prévisible. En effet, la concentration y dépasse tout ce qu'on peut trouver dans d'autres agglomérations, car nulle part ailleurs l'activité du gouvernement fédéral n'atteint l'ampleur qu'on lui connaît dans la capitale. Il y a donc là des raisons pour considérer Ottawa comme un cas à part.

298. Cette question exigerait une étude approfondie. Là encore, vu la complexité des politiques et des méthodes fiscales et en raison de facteurs qui débordent le cadre de notre mandat, nous ne formulerons pas de recommandations. Nous nous bornerons à souligner le rôle des politiques fiscales sur le plan de l'uniformisation des services dans toute l'étendue de la capitale. Le gouvernement fédéral doit tenir compte de ce facteur en répartissant entre les municipalités de l'agglomération d'Ottawa les fonds destinés à financer les services.

Conclusion

299. Nous ne pouvons que répéter, en guise de conclusion, qu'il est indispensable de mieux équilibrer la situation économique dans la région de la capitale. Les disparités actuelles, qui coïncident dans une large mesure avec les démarcations linguistiques, pourraient susciter une sérieuse opposition au principe d'une région unifiée. D'ailleurs, on ne saurait douter que les citoyens des municipalités les moins favorisées ressentent vivement le caractère injuste de leur situation. L'adoption de nouvelles politiques sur le plan financier et sur celui de la construction permettrait au gouvernement fédéral de réduire le déséquilibre actuel, mais là encore la collaboration des autorités provinciales et municipales est indispensable.

### *C. Coordination du programme par un organisme tripartite*

300. Les mesures que nous préconisons exigent la collaboration entre les divers gouvernements et la coordination de tous leurs efforts et travaux. Soucieux que cette collaboration et cette coordination se

Recommandation  
n° 17



réalisent, nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale. Même si la nature exacte de cet organisme doit faire l'objet de négociations entre les trois gouvernements, avec la participation des municipalités en cause, nous pouvons dès maintenant faire un certain nombre d'observations.

Attributions de  
l'organisme  
tripartite

301. Cet organisme n'exercerait aucun pouvoir au-delà des limites fixées d'un commun accord par les trois gouvernements. Nous ne prévoyons pas de changements au début en matière de compétence ou de territoire. Toutefois, nous proposons instamment un rôle plus actif et plus dynamique pour le gouvernement fédéral (chapitre iv), dont l'autorité à ce sujet a été délimitée par la Cour suprême du Canada dans la cause de Munro contre la C. C. N. En préconisant la création d'un nouvel organisme, nous n'entendons restreindre ni les fonctions ni le droit d'initiative du gouvernement fédéral. Nous souhaitons au contraire rendre possible la coordination des programmes là où l'autorité est partagée ou mal définie, afin d'assurer le meilleur accueil possible aux propositions du gouvernement fédéral et de jeter les fondements d'une action commune lorsqu'il semblera opportun de confier certaines tâches précises au nouvel organisme. En outre, une meilleure coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne le programme de développement de toute la région nous semble indispensable. Il faudrait par conséquent que les trois gouvernements collaborent étroitement, dès le début, à la création de cet organisme, qui devra être mis sur pied en vertu d'un accord tripartite où l'on spécifiera ses pouvoirs, son rôle et son fonctionnement. Des mesures ont déjà été prises en ce sens et un comité intergouvernemental, notamment, a été créé en 1968. Toutefois, nous sommes d'avis que le caractère symbolique et l'importance de la région de la capitale justifient une action plus vigoureuse. Aussi recommandons-nous la création d'un organisme consultatif officiel, le cas échéant par l'adoption de lois simultanées dans les trois assemblées législatives ; l'organisme se verrait confier, en vertu d'un accord clair et précis, la tâche de conseiller en matière de développement de la région.

Délimitation  
géographique

302. Il faudra tout d'abord délimiter d'un commun accord la région qui fera l'objet de cette collaboration. Les décisions définitives dépendront d'une série de considérations, dont bon nombre sont extérieures à notre propos immédiat. Les deux provinces ont réalisé de grands progrès dans la délimitation des étendues qu'elles ouvriraient au déve-



loppement socio-économique et administratif de leurs secteurs respectifs, et il ne devrait pas être difficile de parvenir à un accord en ce qui concerne les limites de la région où l'organisme que nous proposons serait appelé à évoluer. On peut prévoir que chacune des deux provinces, ayant l'expérience de la chose municipale, parviendra à délimiter dans son propre secteur le territoire qui, à son avis, offrirait le plus d'avantages. De son côté, le gouvernement fédéral devra étudier de façon approfondie les territoires situés dans les deux secteurs où il serait désormais appelé à jouer un rôle, soit en sa qualité d'employeur principal vis-à-vis de la population, soit parce qu'il a le souci d'un développement équitable pour toute la région et tient par-dessus tout à aménager une capitale à la mesure du Canada.

303. Deux autres questions viennent immédiatement à l'esprit. En premier lieu, quel sera le rôle des gouvernements des autres provinces dont les citoyens portent le même intérêt à la région de la capitale du pays ? En second lieu, peut-on oublier que la région de la capitale compte un grand nombre d'organismes municipaux qui ont été créés pour répondre aux besoins particuliers de la région ? Ces organismes doivent leur existence à nombre de facteurs d'ordre historique, économique et social, et ils représentent des citoyens qui s'intéressent à certains aspects particuliers de la région. Comment tenir compte de toutes les aspirations que cela représente ?

Participation

304. Un grand nombre de questions relèvent des gouvernements du Québec et de l'Ontario, mais il serait souhaitable et utile que tous les Canadiens s'intéressent à certains aspects du développement de la région de la capitale. Il y a deux instruments par lesquels pourraient s'exprimer les citoyens qui n'habitent pas dans les deux provinces dont les prérogatives territoriales sont en cause. Citons, en premier lieu, le Parlement. Il est évident que la présence fédérale dans un tel organisme offrirait la garantie que les intérêts du reste du pays seraient pris en considération. Rappelons, en deuxième lieu, la conférence constitutionnelle permanente, où tous les gouvernements provinciaux peuvent exprimer l'opinion de leurs populations respectives au sujet des questions qui intéressent l'ensemble des Canadiens. On pourrait citer un troisième moyen : à mesure que les projets se concrétiseraient et que le nouvel organisme prendrait sa forme définitive, on pourrait créer un certain nombre de comités consultatifs qui s'occuperaient de sujets bien particuliers tels que les programmes culturels, l'architecture et l'esthétique, les transports et l'urbanisme ; les provinces pourraient déléguer des représentants à ces comités. Nous pourrions citer des précédents de ce genre qui ont été couronnés de succès au Canada, notamment les fêtes du Centenaire et Expo 67. Bref, nous ne pensons pas qu'il soit très difficile d'atteindre

ces deux importants objectifs, la représentation et la participation de toutes les parties du pays, par l'intermédiaire des organismes officiels ou par la création de nouveaux instruments de consultation.

305. La participation et la représentation à l'échelon local présenteront de plus sérieux problèmes à longue échéance. La notion abstraite de région de la capitale fédérale doit pouvoir se traduire par l'application de mesures administratives concrètes. Les organismes locaux appliquent déjà ces mesures administratives. Il faut par conséquent protéger les aspirations et les droits de la population locale et en tenir compte dans tous les projets visant à concrétiser cette notion. Nous comptons sur les gouvernements provinciaux, qui, en vertu de la constitution, ont autorité sur les organismes locaux, pour veiller à l'application des principes énoncés, et nous sommes persuadés que le gouvernement fédéral aura une participation de plus en plus importante et bénéfique sans que ces principes soient compromis.

306. Le rôle et la structure du nouvel organisme doivent être définis avec précision par les parties intéressées. Sans doute la réalité politique et les événements qui surviendront dans les domaines connexes seront décisifs pour ce qui est d'un grand nombre des questions soulevées ici. Néanmoins, grâce à nos travaux de recherche et d'analyse, nous sommes en mesure d'énoncer certaines considérations d'ordre général.

307. Nous l'avons vu plus haut, il s'agira avant tout d'assurer aux diverses parties intéressées une représentation appropriée au sein du conseil qui arrêtera la politique de l'organisme tripartite. Plus tard, les membres de ce conseil pourraient être élus par les populations immédiatement intéressées. Cependant, les écarts démographiques entre les deux secteurs et entre francophones et anglophones dans toute la région créent, dès le départ, un sérieux obstacle. Celui-ci, aggravé par d'autres difficultés d'ordre pratique, incite à penser que des élections ne seront pas possibles dès le début et qu'il faudra accorder la priorité à la création du nouvel organisme. Les premiers membres de son conseil pourraient être nommés par le gouvernement fédéral et par les gouvernements de l'Ontario et du Québec. Les délégués des provinces seraient choisis en consultation avec les organismes locaux intéressés. Les organismes municipaux, qui évoluent rapidement dans les deux secteurs de la région, continueraient à jouer un rôle de premier plan, et la formation de nouvelles structures permettrait probablement d'atteindre l'objectif à long terme, soit l'élection des membres.

Financemen t

308. Nous proposons que les dépenses du nouvel organisme soient partagées entre les trois gouvernements. Elles ne seraient pas élevées au début ; essentiellement, il faudrait un petit secrétariat pour assurer les services techniques et administratifs nécessaires. Cet organisme

jouerait au départ un rôle consultatif touchant le développement concerté de la capitale. Les rapports entre les organismes existants, tels la Commission de la capitale nationale, les administrations régionales de chaque province et le nouvel organisme de planification tripartite n'iraient pas sans quelque difficulté. Là encore, il faudrait recourir à la négociation.

309. Enfin, quelles seront les fonctions du nouvel organisme ? Essentiellement, celles d'un mécanisme qui permette d'étudier, de définir, de préciser et de coordonner les diverses administrations publiques en vue de l'aménagement d'une capitale digne du Canada. Aussi faut-il, au premier chef, accumuler des données précises sur la région. Il s'est fait déjà beaucoup de travail : nos recherches nous ont valu une abondance de renseignements utiles sur la situation linguistique, culturelle et socio-économique de la région ; la C. C. N. possède, quant à elle, une somme imposante de données concernant les ressources et l'infrastructure. De leur côté, les deux provinces, en se préparant à une administration régionale, ont pu accumuler des connaissances sur les territoires et les populations relevant de leurs compétences respectives ; de plus, leurs gouvernements connaissent parfaitement les ressources dont ils disposent et les problèmes à surmonter. Il faudrait à présent élaborer la synthèse de toutes ces données, première tâche que l'organisme proposé devrait accomplir.

Rôle de  
l'organisme  
tripartite

310. La deuxième tâche importante consisterait à diffuser entre les trois gouvernements les renseignements sur les programmes que chacun envisage d'appliquer dans la sphère de sa compétence et à essayer de coordonner et d'harmoniser ces programmes. Il s'agit là d'une tâche des plus ardues, qui occasionnera, sans aucun doute, plus d'une déception, car les différents paliers d'autorité ont mis en marche dans la région des programmes à la fois complexes et coûteux. Il faut bien prévoir un départ, et c'est l'optique de la coopération qui offre la seule solution réaliste.

311. Le nouvel organisme devrait s'occuper entre autres de certaines activités qui font intervenir des considérations d'ordre linguistique. Beaucoup d'aspects du développement linguistique et culturel exposé dans notre rapport exigent d'autres études. Tandis que les gouvernements intéressés continueront d'œuvrer au développement harmonieux de la région de la capitale fédérale, de nouveaux problèmes et de nouvelles possibilités se feront jour. Au début, l'organisme que nous proposons ne remplirait pas une fonction d'organe exécutif des gouvernements dont relèveraient les programmes. Chaque gouvernement poursuivrait ses activités, comme il jugerait à propos, dans le domaine de sa compétence. L'organisme tripartite ferait, au début, office de conseil-



ler en matière de coordination du développement et n'aurait besoin, en cette qualité, que de compétence technique dans le domaine de la planification.

#### Attributions

312. La coordination est plus qu'une simple planification concertée. Certaines attributions seront peut-être bien nécessaires pour permettre de rapprocher, dans l'intérêt de tous, les points de vue divergents, et pour que le nouvel organisme puisse remplir son mandat en ce qui concerne la planification et la coordination. Nous ne pouvons préciser à l'avance ce genre d'attributions. Cette question devrait elle aussi faire l'objet de négociations et d'un accord entre les gouvernements intéressés, et d'une adaptation qui tiendrait compte de l'expérience acquise.

313. Certaines fonctions administratives semblent pouvoir bien cadrer avec la nature de l'organisme dans l'avenir immédiat. Il pourrait tout d'abord s'attacher à normaliser les panneaux de signalisation dans toute la région, question simple mais qui revêt une importance symbolique dans la vie de tous les jours. Il pourrait également, dès le départ, promouvoir le tourisme et l'industrie dans la région. Il ne s'agirait pas de faire valoir les encouragements fiscaux ni les services municipaux, par exemple, mais plutôt de fournir des renseignements, de la documentation publicitaire et des services à caractère personnel. On pourrait faire figurer parmi les fonctions du nouvel organisme, dans un avenir assez rapproché, la coordination des services et des possibilités en matière d'enseignement.

314. Le nouvel organisme pourrait également assumer, assez tôt, des tâches qui ne feraient pas intervenir directement la question des langues mais qui se rattacheraient à un développement des deux secteurs de la région plus conforme à l'égalité. Citons, à titre d'exemple, la question des transports locaux ; le nouvel organisme devrait contribuer à unifier et à coordonner les moyens actuels même si les immobilisations et les frais d'exploitation devaient relever pendant un certain temps des autorités actuelles. De même, le développement urbain et l'expansion économique pourraient incomber au nouvel organisme, qui s'occuperait surtout des questions de planification et de coordination, la mise en œuvre étant laissée aux autorités compétentes.

#### Facteur d'évolution

315. Nous espérons que cet organisme amorcera une évolution. Dans l'avenir immédiat, il aurait pour objectif la coordination des programmes de développement. À un deuxième stade, les trois gouvernements pourraient lui confier progressivement et sur une base temporaire certains pouvoirs de décision et des tâches administratives ; à mesure que l'expérience et la confiance s'accroîtraient, ces attributions pourraient être élargies afin d'englober tous les aspects de l'administration



régionale dont il convient de s'occuper à cet échelon. Enfin, le nouvel organisme pourrait se faire déléguer une autorité presque autonome dans les domaines où il aurait démontré sa compétence et son efficacité.

316. Un organisme de ce genre serait appelé à remplir d'autres fonctions moins bien définies mais non moins importantes. Il serait le lieu d'un dialogue ininterrompu entre les trois gouvernements au sujet des programmes à long terme. Le public pourrait lui aussi en profiter pour débattre les possibilités à long terme. Quelle que soit la forme définitive du développement de la capitale fédérale, un organisme consultatif officiel pourrait grandement contribuer à celui qui nous semble approprié à la région de la capitale.

Autres  
considérations

#### *D. Conclusion*

317. Le présent livre est fondé sur deux principes. En premier lieu, la nature même du Canada suppose des dispositions particulières pour que la région de la capitale fédérale reflète convenablement l'ensemble du pays. En second lieu, le gouvernement fédéral doit contribuer plus activement à la mise en œuvre de ces dispositions, car il est le seul dont la sphère de compétence s'étende à tout le pays. Nous avons proposé, à cet effet, des mesures précises qu'adopteraient le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de même que la création d'un organe consultatif pour favoriser la coordination des projets relatifs au développement de la région.

318. Il faudrait amorcer et poursuivre une action en faveur d'une capitale où régnerait l'égalité linguistique. À cet effet, nous avons défini un certain nombre de domaines où il conviendrait de prendre des mesures et formulé des recommandations. De plus, et en raison du caractère complexe de la capitale sur le plan de la démographie et des compétences, nous avons recommandé la création d'un organisme tripartite qui serait chargé de conseiller les gouvernements dont relèverait l'application de ces mesures. Dans l'ensemble, ces diverses recommandations offrent les éléments d'une formule pratique pour instaurer une capitale convenant à l'ensemble du Canada.

1. Nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues. (§ 144)
2. Nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones. (§ 192)
3. Nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics. (§ 207)
4. Nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires. (§ 212)
5. Nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale),

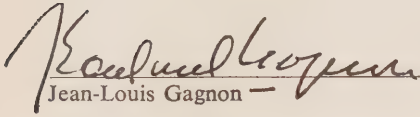
accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés (§ 214)

6. Nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande. (§ 216)
7. Nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale. (§ 218)
8. Nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 236)
9. Nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 242)
10. Nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale. (§ 249)
11. Nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa. (§ 268)
12. Nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa. (§ 268)

13. Nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants. (§ 274)
14. Nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle. (§ 277)
15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.
16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois. (§ 294)
17. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale. (§ 300)

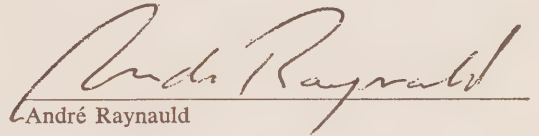


NOUS SOUMETTONS RESPECTUEUSEMENT LE TOUT  
À L'ATTENTION DE VOTRE EXCELLENCE,

  
Jean-Louis Gagnon

  
A. Davidson Dunton

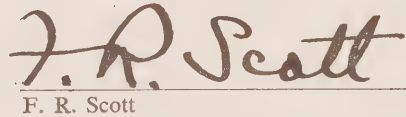
  
Clément Cormier, c. s. c.

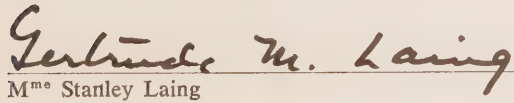
  
André Raynauld

  
Royce Frith

  
Jaroslav Bohdan Rudnycky

  
Paul Lacoste

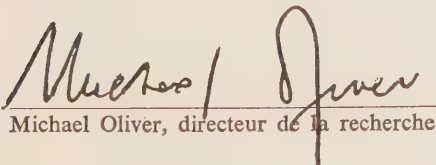
  
F. R. Scott

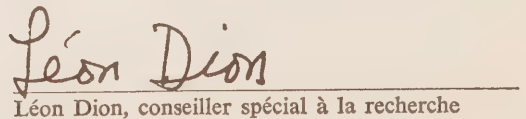
  
M<sup>me</sup> Stanley Laing

  
Paul Wyczynski

  
Peter C. Findlay, secrétaire conjoint

  
Gilles Lalonde, secrétaire conjoint

  
Michael Oliver, directeur de la recherche

  
Léon Dion, conseiller spécial à la recherche

le 14 février 1970









## C. P. 1963-1106

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 19 juillet 1963.

Sur avis conforme du très honorable M. L. B. Pearson, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que

M. André Laurendeau<sup>1</sup>, Montréal, P. Q.,  
M. Davidson Dunton, Ottawa, Ont.,  
Le Révérend Père Clément Cormier, Moncton, N.-B.,  
M<sup>e</sup> Royce Frith, Toronto, Ont.,  
M. Jean-Louis Gagnon, Montréal, P. Q.,  
M<sup>me</sup> Stanley Laing, Calgary, Alb.,  
M. Jean Marchand<sup>2</sup>, Québec, P.Q.,  
M. Jaroslav Bohdan Rudnyckyj, Winnipeg, Man.,  
M<sup>e</sup> Frank Scott, Montréal, P. Q.,  
M. Paul Wyczynski, Ottawa, Ont.,

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes pour faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport ; en particulier,

---

1. André Laurendeau est décédé le premier juin 1968. Le 8 octobre de la même année, M. Jean-Louis Gagnon était nommé président conjoint, et M. André Raynauld, commissaire.

2. La démission de M. Jean Marchand fut acceptée le 21 septembre 1965. Le 22 novembre suivant, M<sup>e</sup> Paul Lacoste, l'un des secrétaires conjoints de la Commission, était nommé commissaire, à la place de M. Marchand. M. Gilles Lalande, professeur à l'Université de Montréal, devenait secrétaire conjoint de la Commission, le premier mai 1966.

1. faire rapport sur l'état et la pratique du bilinguisme dans tous les services et institutions de l'administration fédérale — y compris les sociétés de la Couronne — ainsi que dans leurs contacts avec le public, et présenter des recommandations de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale ;

2. faire rapport sur le rôle dévolu aux institutions, tant publiques que privées, y compris les grands organes de communication, en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays et de l'apport subséquent des autres cultures ; présenter des recommandations en vue d'intensifier ce rôle ; et

3. discuter avec les gouvernements provinciaux, compte tenu de ce que la compétence constitutionnelle en matière d'éducation est conférée aux provinces, les occasions qui sont données aux Canadiens d'apprendre le français et l'anglais et présenter des recommandations sur les moyens à prendre pour permettre aux Canadiens de devenir bilingues.

Le Comité recommande de plus

- a) que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et qu'ils reçoivent dans toute la mesure possible, l'aide des ministères, départements et organismes du gouvernement ;
- b) que les Commissaires adoptent la procédure et les méthodes qu'ils peuvent au besoin juger utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et siègent aux dates et endroits qu'ils pourront décider à l'occasion ;
- c) que les Commissaires soient autorisés à retenir au besoin les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Conseil du Trésor ;
- d) que les Commissaires fassent rapport au Gouverneur en conseil avec toute diligence raisonnable, et déposent au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission aussitôt qu'il sera raisonnablement possible après la conclusion de l'enquête ;
- e) que MM. André Laurendeau et Davidson Dunton soient présidents conjoints de la Commission et que M. André Laurendeau en soit l'administrateur en chef.

Le Greffier du Conseil privé,  
R. G. ROBERTSON.

Nous n'avons pas effectué nous-mêmes d'enquête sur les attitudes du public envers la capitale fédérale. Toutefois, nos recherches sur d'autres aspects du sujet nous ont amenés à étudier de près une abondante information en la matière. Parmi les premières suggestions émanant du public figurait celle d'un district fédéral officiellement bilingue. Le 7 novembre 1963, au cours d'une audience publique préliminaire tenue à Ottawa, nous faisons appel à d'autres points de vue. Par la suite, la question de la capitale fédérale a été souvent touchée lors des audiences tenues dans divers centres canadiens et dans les mémoires qui nous ont été présentés.

Les mémoires faisant mention de la capitale concordent presque sur un point : le Canada doit se doter d'une capitale « bilingue », « biculturelle » ou « neutre », où anglophones et francophones puissent se trouver sur un pied d'égalité absolue. Certains exposent cette opinion d'une façon plus négative, déplorant le régime linguistique en vigueur dans la capitale. De toute façon, ces mémoires témoignent d'un accord aussi grand sur cette question que sur toute autre qui nous ait été soumise. Notons que certains auteurs de mémoires, qui voudraient que les droits linguistiques de la minorité officielle soient moindres que ceux que nous avons recommandés, n'en soutiennent pas moins le principe de l'égalité des droits pour la capitale même.

Quelques auteurs réclament une capitale officiellement bilingue — usant d'expressions telles que « témoignage vivant » ou « association »

entre anglophones et francophones —, mais n'indiquent pas davantage les mesures à prendre. D'autres se bornent à critiquer les pratiques ayant cours à Ottawa en matière de langue. Plusieurs optent pour une certaine forme de district fédéral, et d'autres, sans employer le terme, demandent que la capitale devienne une région autonome vis-à-vis des provinces; deux auteurs s'opposent à l'idée d'un district fédéral et deux autres préconisent un statut de province ou « d'État-ville ». Parmi tous les autres, quelques-uns proposent des réformes précises dans le cadre des pouvoirs constitutionnels existants. Là encore, deux auteurs envisagent la création d'un district fédéral, à titre de solution à long terme ou de solution à mettre en œuvre si la coopération intergouvernementale s'avérait infructueuse. Un auteur défend le régime en vigueur et s'oppose à tout changement.

Trois des organisations qui ont présenté des mémoires font état des opinions de leurs membres à l'égard d'un district fédéral autonome. Sur 353 adhérentes de l'Association des femmes diplômées des universités, 75 % sont pour, 12 % contre et 13 % sans opinion, soit : 157 francophones pour et 5 contre et, du côté anglophone, 107 pour et 38 contre.

Le Nouveau parti démocratique de l'Ontario a soumis cette question aux membres de son conseil provincial et envoyé par la poste un questionnaire à toutes ses associations de comté. Sur 212 réponses, 61 % étaient pour un district fédéral, 27 % contre et 11 % sans opinion. Le conseil provincial s'est prononcé pour le district à raison

de 27 voix favorables, 5 défavorables et une indé-  
cise ; quant aux réponses communiquées par la  
poste, 103 étaient pour, 53 contre et 23 indé-  
terminées.

Une troisième organisation, la Fédération des  
collèges classiques, s'est enquis auprès de ceux-ci  
de leur opinion sur une capitale fédérale  
« neutre », soustraite à l'autorité des provinces.  
Sur 50 réponses, 46 étaient pour, 3 contre et une  
indéterminée.

Évidemment, on pourrait alléguer que les  
auteurs de mémoires forment une fraction peu  
représentative de l'opinion et qu'ils ont considéré  
la question de la capitale fédérale essentiellement  
sous l'angle de notre mandat — et en particulier  
du principe d'égalité. Pour cette raison, bien  
que n'ayant pas effectué d'enquête méthodique  
sur les attitudes, nous avons noté avec soin tout  
témoignage venant de sources extérieures, quel  
qu'il fût. Nous avons utilisé les résultats de quatre  
sondages locaux, dont trois provenant du secteur  
ontarien et un du secteur québécois.

Les trois sondages effectués dans le secteur  
ontarien remontent à 1967. Le premier, mené en  
janvier 1967 par deux professeurs de l'université  
Carleton, MM. J. Scanlon et R. March, est fondé  
sur un échantillon de 80 personnes appartenant  
à la partie ontarienne de la zone métropolitaine  
de recensement d'Ottawa. Certes cet échantillon  
est restreint, mais il s'agit là du seul sondage  
conçu pour embrasser la plus grande partie de la  
population du secteur ontarien. Dans une pre-  
mière question, on demande d'abord aux partici-  
pants quel type d'administration leur semblerait  
souhaitable pour Ottawa, et on leur pose ensuite

la question : « Êtes-vous favorable à la transfor-  
mation de la région de la capitale nationale en  
district fédéral ? » (*Are you in favour of turning  
the national capital area into a federal district?*)

La seconde enquête a été menée en mars 1967,  
dans le comté provincial de Carleton East, par  
le député A. B. R. Lawrence, au moyen d'un  
questionnaire en anglais et en français expédié  
par la poste à 14 000 électeurs. Quelque 2 000  
ont répondu. Les catégories adoptées ressemblent  
à celles de la première question du sondage  
Scanlon-March. Les résultats des deux enquêtes  
sont consignés dans le tableau n° A-1. On notera  
que la proposition du gouvernement ontarien rela-  
tive à la création d'une administration régionale  
pour le secteur ontarien de la région de la capi-  
tale a été publiée officiellement au début de février  
1967, c'est-à-dire entre les deux enquêtes. Il  
se peut qu'elle ait contribué à accroître la faveur  
accordée à cette mesure le mois suivant. Dans le  
sondage Lawrence, les réponses en anglais et les  
réponses en français se répartissent de façon  
analogue, les dernières traduisant néanmoins un  
intérêt un peu plus marqué pour un district  
fédéral.

Le troisième sondage, effectué en novembre  
1967 par Richard A. Bell, député fédéral de  
Carleton et candidat dans la circonscription modi-  
fiée de Grenville-Carleton, s'adressait aux habi-  
tants de cette région. Un questionnaire portant  
sur plusieurs points d'intérêt public a été adressé  
à 58 000 électeurs ; 7 000 ont répondu. Des  
propositions précises étaient énoncées et on de-  
mandait aux participants s'ils y souscrivaient. Les

TABLEAU A-1 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'admini-  
stration pour la région de la capitale fédérale — Sondages Scanlon-March et Lawrence, 1967

	Échantillon	District fédéral	Onzième province	Adminis- tration régionale	Annexion des ban- lieues	Pas de change- ment <sup>1</sup>	Autres et sans opinion	Total
Sondage Scanlon-March (janvier 1967)	80	40	0	13	1	23	23	100
Sondage Lawrence (mars 1967)	2 000	27	4	30	10	10	19	100

1. C'est-à-dire « maintenir l'actuel Bureau des commissaires » (*retain present Board of Control*), selon les termes du sondage Scanlon-March.



réponses relatives au district fédéral peuvent se comparer à celles obtenues pour la seconde question du sondage Scanlon-March (voir le tableau n° A-2).

Dans le secteur québécois, l'unique enquête à ce jour a été effectuée en mai et juin 1969 par la municipalité de Lucerne, au moyen d'un questionnaire expédié par la poste à 3 000 contribuables. En juillet, 516 avaient répondu. Cette enquête tendait uniquement à établir à quel type d'administration municipale allaient les préférences, et comportait la mention d'autres solutions possibles, dont un district fédéral et deux types d'administration régionale. Parmi les réponses reçues, 71 % étaient favorables à un district fédéral, 27 % à un type ou l'autre d'administra-

tion régionale et 2 % au régime actuel (tableau n° A-3).

Outre qu'elle constitue l'échantillonnage d'opinion locale le plus récent, l'enquête de Lucerne est intéressante aussi en ce qu'on y demandait aux participants s'ils s'estimaient de culture anglaise ou de culture française. Certains ont répondu : « de l'une et de l'autre », « de culture canadienne » ou « d'une autre culture ». Comme dans l'enquête Lawrence pour le secteur ontarien, on y note une certaine tendance chez la minorité (dans ce cas-ci, celle de culture anglaise) à se montrer plus largement favorable à un district fédéral. Néanmoins, nous estimons frappante la majorité accordée dans chaque groupe à la formule du district fédéral.

TABLEAU A-2 Répartition en pourcentage des réponses à la question : « La région de la capitale doit-elle être transformée en district fédéral ? » — Sondages Scanlon-March et Bell, 1967

	<i>Échantillon</i>	Pour	Contre	N'ont pas d'opinion ou ne savent pas	Total
Sondage Scanlon-March (janvier 1967)	80	50	40	10	100
Sondage Bell (novembre 1967)	7 000	44	24	32	100

TABLEAU A-3 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'administration pour la région de la capitale fédérale — Sondage de Lucerne, 1969

	<i>Échantillon</i>	District fédéral sans compétence provinciale	Municipalité régionale et conseil provincial de planification	Municipalité régionale et conseil de planification fédéral- provincial- municipal	<i>Statu quo</i>	Total
Total	516	71	10	17	2	100
De culture anglaise	222	86	2	11	1	100
De culture française	137	68	8	22	2	100
Autres <sup>1</sup>	157	52	24	21	3	100

Source : Administration municipale de Lucerne, le 9 juillet 1969.  
1. Comprend ceux qui ont répondu « de l'une et de l'autre culture » ou « de culture canadienne ».

Toutes ces enquêtes, évidemment, sont susceptibles de critiques, du côté technique. Aucune ne porte sur l'ensemble de la zone métropolitaine. Jusqu'à maintenant, nous ne possédons pas d'indication parfaitement sûre quant à la forme de gouvernement que préfère la population entière de la région. Pourtant, même si une certaine marge d'erreur est admise, il ressort de toutes les enquêtes qu'une forme de district fédéral est considérée comme la solution la plus réaliste et la meilleure, déjà à l'heure actuelle, par une partie non négligeable de la population.

Dans l'appendice III, nous examinerons certaines des mesures qui conviendraient à l'administration d'un Territoire de la capitale qui serait fondé sur une conception bien mûrie du principe d'égalité. Leur adoption, en tant que programme à mettre en œuvre dans un proche avenir, n'a pas été pro-

posée. À notre sens, certaines améliorations plus pratiques doivent avoir la priorité. Pourtant les données que nous possédons maintenant sur les attitudes du public incitent à croire que des débats relatifs à un Territoire de la capitale ne sont nullement utopiques. L'idée en est présente à l'esprit de bon nombre dans la région. Avec le temps, il se pourrait que l'appui dont elle est l'objet progresse au point d'aboutir à un accord plus général, surtout si les problèmes inhérents à sa création sont réglés progressivement par voie de négociations et de débats rationnels. Les attitudes du public sont étroitement associées au régime institutionnel présent et revêtent une grande importance, car elles détermineront en définitive le genre de capitale dont le Canada sera doté plus tard.

On peut formuler en trois points les caractères essentiels d'un « Territoire de la capitale fédérale ». Tout d'abord, il comporterait l'établissement d'une nouvelle autorité sur les secteurs québécois et ontarien de la région désignée comme capitale fédérale, qui cesserait alors de relever de la compétence provinciale. Toutefois, le Québec et l'Ontario pourraient continuer à y jouer un certain rôle, lequel dépendrait de la forme de l'administration instaurée. Le fait important serait le remplacement des administrations provinciales par un nouvel organisme plus étroitement adapté aux besoins de la région constituant la capitale.

En second lieu, cette nouvelle autorité mettrait sur pied des structures administratives qui pourraient assumer un bon nombre des fonctions incombant aujourd'hui aux provinces, par exemple : administrer les systèmes scolaires, contrôler les affaires municipales, dispenser des services de bien-être, percevoir les impôts, etc. Mais une administration territoriale ne jouirait pas nécessairement des mêmes pouvoirs que les provinces, car la situation particulière de la capitale fédérale requiert un régime quelque peu différent. Ainsi, une province a le droit de modifier sa propre constitution. Or, ce pouvoir pourrait être réservé au gouvernement fédéral, dans le cas de l'administration territoriale.

Enfin, il n'est pas nécessaire que l'administration territoriale se trouve dans la même position que les provinces à l'égard du gouvernement fédéral. En régime fédératif, les provinces sont

autonomes dans les limites de la compétence que leur attribue la constitution. L'administration territoriale, tout en exerçant une vaste compétence dans nombre de secteurs relevant normalement des provinces, devrait toutefois se conformer aux restrictions, garanties et normes générales émanant périodiquement du gouvernement fédéral, ou décidées après consultations et accords entre le fédéral et les provinces. Toute autre méthode négligerait un aspect important de la question : l'évolution continue vers une plus forte participation fédérale à l'administration de la capitale.

Si la question d'un district fédéral a été souvent discutée dans les journaux, à la radio et à la télévision, et a éveillé encore plus d'intérêt ces dernières années, une bonne partie du débat a été brouillée par une affectivité excessive et des positions fausses. Les points de contestation doivent néanmoins être examinés avec calme et objectivité. Afin d'en faire progresser la compréhension et la discussion, nous traitons à part quelques-uns des plus importants dans le présent appendice, reconnaissant sans réserve que les vues exposées ici ne constituent qu'une première étape dans l'examen de problèmes extrêmement complexes.

Dans la perspective du bilinguisme et du biculturalisme, la création d'un Territoire est souhaitable, en fin de compte, si elle permet de réaliser au mieux les objectifs d'égalité absolue que nous avons définis pour la région de la capitale. Voici quelques-uns des avantages à escompter. Tout d'abord, le Territoire pourrait fournir un cadre

plus efficace pour faire disparaître le déséquilibre économique actuel entre les secteurs ontarien et québécois. Ensuite, il pourrait modifier radicalement les rapports entre les membres de la majorité et ceux de la minorité. Enfin, il pourrait faciliter l'épanouissement, dans la région de la capitale, d'une communauté francophone vigoureuse et sûre d'elle-même, et mettre fin à l'inconvénient, pour les francophones, d'être séparés en deux groupes à peu près égaux par la frontière interprovinciale.

On a invoqué, en faveur d'un district fédéral ou d'un Territoire de la capitale, certains arguments qui débordent le cadre de notre mandat. Selon le plus important peut-être, créer ce Territoire permettrait de mettre en œuvre plus efficacement la planification régionale et urbaine et, en particulier, le plan d'aménagement de la capitale nationale de 1950. Une nouvelle autorité sur les secteurs du Québec et de l'Ontario faciliterait également la coordination entre les services municipaux et les services régionaux, dont les transports publics et le réseau routier.

Toutefois, pour élaborer la structure institutionnelle du Territoire de la capitale, il faut d'abord résoudre dans le détail bien des questions : délimitation, régime législatif et financier, garanties linguistiques et culturelles, places respectives du droit civil et du droit coutumier, restructuration des systèmes d'enseignement, etc. La plupart de ces questions exigeraient des négociations étendues et complexes entre le gouvernement fédéral et les deux « provinces fondatrices » du Territoire : le Québec et l'Ontario.

La création du Territoire se heurte actuellement à d'immenses obstacles. Il est important de les comprendre et de les résoudre d'une façon satisfaisante pour réaliser l'égalité complète entre anglophones et francophones dans la capitale. Le cadre provincial, comme nous l'avons noté au chapitre II, exerce une très grande influence sur les manières de voir et sur les attitudes. Les positions à l'égard du Territoire éventuel varient suivant la province où l'on habite. Il existe des divergences analogues chez les Québécois et les Ontariens hors de la région de la capitale proprement dite.

Au Québec, le trait de l'opinion dominante qui frappe le plus est une profonde méfiance à l'égard de toute mesure susceptible de constituer une

nouvelle majorité anglophone. À cela s'ajoute une crainte profonde de l'assimilation. Chez ceux qui éprouvent ces sentiments, on estime que l'histoire du Canada n'offre aucun exemple d'une association entre francophones et anglophones qui ait été satisfaisante et assortie d'une égalité réelle et durable. Aussi le secteur québécois de la région de la capitale appréhende-t-il sérieusement que la perte du statut majoritaire ne mette en danger son patrimoine linguistique. En outre, il semble que ses habitants n'auraient rien à gagner, sur le plan linguistique, en s'agrégeant au Territoire de la capitale. Leur situation actuelle en matière de langue est fondamentalement acceptable.

Cette méfiance foncière envers toute majorité anglophone traduit sans aucun doute un fort scepticisme quant à l'efficacité de la politique que le gouvernement fédéral suivra en matière de langue dans la capitale. On a l'impression que les droits linguistiques ne peuvent faire l'objet de garanties suffisantes pour être complètement hors d'atteinte. Ne faut-il pas d'abord quelque preuve de réussite à une échelle restreinte, si l'on veut être à même de peser les risques et les avantages d'une plus vaste entreprise ?

Un Territoire de la capitale ouvrirait à Hull la perspective d'une intégration plus complète à la vie économique de la région. Mais cela même éveille une certaine méfiance, d'ailleurs légitime. Le développement économique du secteur québécois de la région a souffert d'un tel retard qu'il est peu probable que des réformes institutionnelles suffisent à changer les attitudes foncières. En fait, il n'y a aucune garantie qu'un Territoire de la capitale amènerait automatiquement la parité entre le développement économique du secteur québécois et celui du secteur ontarien. Une politique délibérée tendant à compenser les négligences du passé semble indispensable.

Enfin, la création d'une nouvelle autorité pour la capitale, quelle que soit sa nature, pose le problème de l'intégrité territoriale de la province de Québec. La poussée du nationalisme depuis les années 30 et la décision prise par le Conseil privé dans le cas du Labrador en 1927<sup>1</sup> lui donnent un acuité particulière. En fait, le fonctionnement actuel de la Commission de la capitale nationale dans le secteur québécois et, plus particulièrement, ses pouvoirs d'expropriation font l'objet

1. « Re Labrador Boundary », dans *Dominion Law Reports*, 1927, vol. 2, pp. 421-429.



de nombreuses critiques sur le plan local. Une grande partie de l'opinion publique de la province érige en principe le maintien pour le Québec du maximum d'autonomie possible sur l'ensemble de son territoire. Trouver une formule qui concilie l'intégrité territoriale du Québec et le besoin d'une capitale fédérale intégrée constitue sans doute la principale difficulté. Le rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, effectué dans une optique québécoise, contient une analyse détaillée de ces questions et des projets de solution qui reposent sur l'initiative provinciale<sup>1</sup>.

Les obstacles du côté ontarien sont différents en importance et par la perspective, mais ils n'en sont pas moins réels. Les habitants de l'Ontario verraient avec regret, sans aucun doute, se détacher cette agglomération urbaine, la troisième de la province. L'effet s'en ferait sérieusement sentir sur les revenus du gouvernement provincial. La région en question, bien que ne comptant pas parmi les plus anciennement peuplées de la province, a de fortes traditions remontant au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Pourtant, on n'y constate pas, entre le gouvernement central et celui de la province, le même sentiment de réserve qu'au Québec. Une évolution récente incline à croire que l'Ontario consentirait à des changements, pourvu qu'on puisse lui démontrer qu'ils feraient avancer la cause de l'unité canadienne.

Par ailleurs, dans la région de la capitale proprement dite, les anglophones s'opposeraient peut-être davantage à la création d'une nouvelle autorité. À notre avis, cette attitude repose sur divers motifs. On répugne à renoncer à un système d'institutions qui a valu à la zone urbaine une administration efficace et des services de tout premier ordre. On appréhenderait des situations inconnues ou conjecturales et, en particulier, la perte de privilèges aux divers échelons. Bien des anglophones peuvent aussi hésiter à accepter des services et des institutions bilingues, alors que ceux de langue anglaise n'ont jamais entraîné d'inconvénients pour eux. Enfin, on décèle encore dans les attitudes de la population de la vallée de l'Outaouais, et même, jusqu'à un certain point, de la région de la capitale, des vestiges de divergences religieuses. Dans l'ensemble, du côté ontarien, les principaux obstacles sont locaux. Pour les surmonter, il faudra doter le Territoire de la

capitale de structures administratives élaborées avec un soin particulier.

Outre son importance pour la région immédiate, le Territoire aurait certains effets au-dehors. Il convient de les examiner attentivement. Le secteur québécois de la région de la capitale est le principal centre urbain de quatre comtés de l'ouest de la province : Hull, Gatineau, Papineau et Pontiac. Ces comtés constituent une région économique distincte, quelque peu isolée du reste de la province, et séparée par la frontière interprovinciale des comtés est-ontariens de la vallée de l'Outaouais. Or, Hull étant la seule agglomération urbaine importante de la région, son intégration au Territoire de la capitale pourrait exiger un sérieux réaménagement de l'économie régionale. Au moins conviendrait-il d'étudier ces questions en profondeur avant d'établir une nouvelle autorité.

Le problème est un peu différent pour les comtés ontariens contigus. L'est de l'Ontario compte d'autres agglomérations urbaines qu'Ottawa et dispose de bonnes liaisons en matière de transport. Toutefois, la création d'un Territoire aurait des incidences sur la communauté francophone ontarienne, disséminée à travers la province, et pour qui Ottawa est le principal siège des organisations et des associations, un centre culturel, presque une capitale spirituelle. Il est possible qu'à la longue elle puise force et inspiration dans le régime égalitaire du Territoire de la capitale, mais les conséquences à court terme doivent néanmoins faire l'objet d'études et de mesures appropriées. En particulier, on ne saurait soustraire à la compétence de la province à peu près le cinquième de sa population francophone sans avoir bien considéré les conséquences éventuelles de ce déplacement.

Les problèmes économiques de l'ouest du Québec et les problèmes culturels des Franco-Ontariens établis hors de la capitale ne sont sans doute pas de toute première importance ; le principe de l'égalité dans une capitale fédérale digne du Canada a priorité. Néanmoins, ils montrent la nécessité d'une étude approfondie, car une nouvelle autorité pour la région de la capitale fédérale ne doit pas être fondée sur une injustice envers les groupes moins nombreux ou plus faibles qui ne feraient pas partie du nouveau Territoire.

1. « Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec », 1968, vol. 1.2, pp. 65-79.

Outre les obstacles d'un ordre assez général déjà traités, la création d'un Territoire de la capitale vraiment fonctionnel soulève toute une gamme de questions pratiques. Celles-ci seront une source nouvelle d'hésitation pour les francophones comme pour les anglophones, si elles ne sont pas réglées. Par exemple, quelles dispositions prendre à l'égard des deux droits privés actuellement en vigueur dans la région, le droit civil au Québec et le droit coutumier en Ontario ? Comment restructurer l'ensemble complexe des systèmes scolaires ? Quelle protection accorder aux droits politiques et aux intérêts locaux ? On pourrait allonger cette liste.

Ces questions ne représentent pas seulement des obstacles à vaincre ; il faudrait démontrer qu'un Territoire de la capitale présenterait en ces domaines des améliorations par rapport au régime actuel. L'hésitation et la méfiance que l'on constate aujourd'hui sont compréhensibles et se justifient tant que les structures ne sont pas définies et ses avantages acceptés d'un commun accord. Ces considérations s'appliquent particulièrement aux francophones du secteur québécois. Dans le Territoire de la capitale, il leur faudrait renoncer à leur situation actuelle de majorité linguistique. Aussi, pour que le changement leur paraisse souhaitable, faut-il expliquer nettement les avantages d'une pleine intégration et les garanties linguistiques suffisantes qui seront accordées. Si s'avèrent efficaces les mesures recommandées dans le chapitre v pour l'avenir immédiat, ces obstacles perdront de leur signification, grâce à l'attitude de confiance mutuelle et de coopération qui naîtra et se développera. Alors, le principe d'un Territoire fédéral pourra fort bien apparaître comme une solution viable de remplacement par rapport à celle de la région de la capitale fédérale.

De toute évidence, mettre au point un régime satisfaisant pour le Territoire de la capitale ne constituera pas une tâche facile. Comme bien des intérêts divergents entrent en ligne de compte, de vastes négociations politiques seront nécessaires entre les gouvernements. À ce stade, on ne saurait avancer de solutions définitives, ni formuler des propositions précises. Aussi, les considérations ci-après serviront-elles surtout de canevas pour un dialogue public sérieux.

#### *A. Limites géographiques et intégrité territoriale de l'Ontario et du Québec*

Fixer des limites précises pour ce Territoire exigerait des connaissances spécialisées. Toutefois, nous pouvons relever certaines des conditions indispensables pour y parvenir.

Tout d'abord, la décision doit être fondée sur des pronostics aussi exacts que possible en ce qui concerne le développement à long terme de la région de la capitale. Pour celle-ci, étant donné que les changements à la compétence territoriale s'avèrent difficiles à effectuer, il faut tenir compte de l'expansion prévue pour au moins un siècle, ou aussi loin que des projets en la matière peuvent être raisonnablement conçus. Plusieurs capitales fédérales ont débordé les districts qu'on leur avait primitivement attribués. Dans le cas du Canada, où la création d'un Territoire de la capitale serait principalement motivée par le souci d'assurer, sur les plans linguistique et culturel, un régime d'égalité aux anglophones et aux francophones, il conviendrait au premier chef d'étendre ce régime aux banlieues où la plupart des nouveaux citoyens de la capitale auront tendance à s'installer.

Dans le secteur ontarien, il semble qu'il y aurait accord général sur la délimitation du Territoire. La partie ontarienne de la Région de la capitale nationale définie par le gouvernement fédéral couvre 1 050 milles carrés ; la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, créée par la province, est de 1 060 milles carrés. Bien que leurs limites ne soient pas identiques, toutes deux se chevauchent largement et s'étendent bien au-delà des agglomérations urbaines actuelles<sup>1</sup>. Seule une expansion envisagée à très long terme pourrait bien exiger un changement important.

Quant au secteur québécois, la situation est moins claire. La partie québécoise de la Région de la capitale nationale définie par la loi fédérale, compte 750 milles carrés. Les 23 municipalités mises en cause dans les récentes discussions relatives à son administration régionale, et situées entièrement dans cette région, ont une superficie totale de seulement 540 milles carrés. La délimitation d'un Territoire fédéral donnerait lieu, entre le gouvernement central et celui du Québec, à des discussions orientées vers un développement

1. En décembre 1968, le gouvernement de l'Ontario a proposé les limites de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton comme « frontières logiques » de la partie ontarienne d'un Territoire de la capitale expressément désigné.

à long terme du secteur québécois conçu en fonction de l'ensemble de la région. Il semble assez probable qu'une fois les barrières matérielles et constitutionnelles supprimées, ce secteur entrerait pour une plus grande part dans la mise en valeur de la région.

Toutefois, il s'agit de bien autre chose qu'une simple question de délimitation. La création d'un Territoire de la capitale comprenant les secteurs québécois et ontarien exigerait l'institution d'une nouvelle autorité indépendante des deux provinces. Par suite, la compétence ordinaire de chaque province sur son secteur serait confiée au nouveau pouvoir, qui l'exercerait sur l'ensemble du Territoire de la capitale.

C'est ce point qui suscite chez bon nombre de Québécois les arguments les plus percutants contre la mesure envisagée ; une réforme de cette nature comporterait la cession irrévocable d'une fraction du territoire et de la population du Québec à une entité politique nouvelle, inconnue, non éprouvée et à majorité anglophone ; or, le passé du Canada anglais n'offre aucun motif d'optimisme à cet égard. Il faut absolument reconnaître la valeur de cet argument et tenir compte des sentiments véhéments qu'il provoque. Si le Territoire de la capitale se réalise un jour, il faudra régler cette question de manière à satisfaire les principaux intéressés.

On peut aborder cette question par trois commentaires. En premier lieu, aucune cession absolue de territoire ne paraît s'imposer. Les gouvernements provinciaux pourraient céder à bail territoire et compétence à la nouvelle autorité, ou peut-être lui déléguer leurs pouvoirs.

En second lieu, quel que soit l'accord, il n'est pas indispensable de le conclure à perpétuité, bien qu'une certaine stabilité s'impose pour que le gouvernement fédéral et l'entreprise privée apportent leur appui aux principaux programmes de développement. Advenant que les objectifs les plus importants de l'égalité culturelle ne soient pas atteints, que la Confédération canadienne soit dissoute ou notablement modifiée, ou bien que la capitale fédérale soit transportée ailleurs, on pourrait assurer aux deux provinces un droit de récupération sur le secteur dont elles se seraient dessaisies.

Troisièmement, notons que la création d'un Territoire ne conférerait pas au gouvernement fédéral la propriété absolue du sol compris dans

ses limites. Jusqu'ici, il a acquis, par l'intermédiaire de la Commission de la capitale nationale, des étendues considérables de terre, simplement pour en contrôler l'utilisation. Si ses intérêts étaient convenablement représentés dans le régime administratif du Territoire, son rôle de propriétaire foncier diminuerait effectivement et ses propriétés pourraient correspondre plus directement à ses besoins et à ses projets.

### *B. Institutions politiques du Territoire de la capitale*

La forme d'administration ou de gouvernement dont il conviendrait de doter le Territoire de la capitale a donné lieu à des conceptions erronées. Trop fréquemment au Canada, toute proposition à cet égard est associée immédiatement dans l'opinion publique au régime en vigueur à Washington, soit au plus ancien et au plus connu de tous les districts fédéraux. Toutefois, il existe divers types de régime pour les capitales fédérales et chaque État fédératif doit mettre sur pied un ensemble d'institutions qui réponde à ses besoins particuliers.

Le Territoire de la capitale fournirait un nouveau cadre où pourraient être réglés une multitude de problèmes fédéraux et locaux ; néanmoins, il n'est pas nécessaire que ses institutions diffèrent de celles qui existent aujourd'hui. Par exemple, les habitants de la région conserveraient vraisemblablement trois paliers de pouvoir, c'est-à-dire le fédéral, le municipal et, pour le Territoire de la capitale proprement dit, un nouveau gouvernement territorial. Les administrations fédérale et municipales ne se ressentiraient guère de la création du Territoire. En particulier, le droit de vote fédéral et le droit de vote municipal ne subiraient aucun changement. Comme partout ailleurs au Canada, les citoyens de la région éliraient leurs députés à la Chambre des communes et seraient convenablement représentés au Sénat.

L'administration territoriale soulève des questions plus intéressantes, car de toute évidence il faudrait créer quelque nouvel organisme. Tout d'abord, on peut relever et rejeter deux positions extrêmes. D'une part, il semble improbable que le gouvernement territorial soit sous l'autorité directe du fédéral, que celle-ci soit exercée par un comité parlementaire, un ministère ou par des



fonctionnaires ou des commissaires nommés à ces fins. Un tel système s'écarterait trop des longues traditions de *self-government* de la région de la capitale. D'autre part, l'administration territoriale serait probablement moins indépendante qu'une province, car, autrement, les intérêts du reste du Canada seraient insuffisamment représentés dans la capitale fédérale. La bonne solution doit se trouver quelque part entre ces deux extrêmes.

On peut envisager de différentes façons le gouvernement du Territoire. Certains le voient comme une administration municipale élargie, comme une municipalité régionale relevant du fédéral plutôt que du provincial. Pour d'autres, il remplace le gouvernement provincial. Il peut aussi comprendre certains éléments de ces deux paliers du pouvoir, qui viennent s'ajouter à ceux, de caractère spécifique, que lui confère son rôle d'organe administratif de la capitale fédérale. De toute évidence, répartir les attributions entre les pouvoirs publics pose ici un problème complexe, mais la solution peut s'avérer par la suite sensiblement moins compliquée que le régime actuel à quatre paliers, c'est-à-dire : le gouvernement fédéral, les deux gouvernements provinciaux, deux administrations régionales et un grand nombre d'administrations municipales — sans compter l'éventualité d'un organisme tripartite entre le Québec, l'Ontario et le fédéral, destiné à coordonner les activités de tous les autres.

Les débats relatifs à une administration territoriale doivent régler les deux principaux points suivants : ses structures et ses pouvoirs. Pour l'un comme pour l'autre, le problème essentiel consisterait à déterminer comment atteindre un juste équilibre entre les intérêts de la population du Territoire et ceux de tout le Canada ?

En ce qui concerne les structures, il nous semble qu'un conseil, directement élu par les habitants de la région, à raison d'un membre par circonscription, serait l'autorité législative souhaitable pour le Territoire. Cet organisme veillerait aux intérêts régionaux au-delà de l'échelon municipal et assurerait aux résidents une autorité législative directement responsable devant le corps électoral de la région. Il serait conforme aux pratiques électorales canadiennes aux divers niveaux, et servirait de tribune pour l'intégration des secteurs

québécois et ontarien actuels à une capitale fédérale.

Les circonscriptions électorales seraient sans doute déterminées en fonction de la population, en tenant compte jusqu'à un certain point du découpage en municipalités. Cependant, au cours des prochaines années, le secteur québécois risquerait d'avoir une représentation fâcheusement faible. On pourrait garantir à chacun des deux secteurs un pourcentage minimal de sièges — un tiers, par exemple —, leur appliquant en l'occurrence le principe qui garantit aux provinces canadiennes une représentation minimale à la Chambre des communes, quelle que soit leur population<sup>1</sup>. Rappelons ici que la représentation francophone sera considérablement plus élevée, étant donné que la moitié des citoyens de langue française habitent actuellement dans le secteur ontarien.

Si un conseil élu devient le porte-parole de la population régionale, la représentation du gouvernement fédéral et de l'ensemble du Canada pose un problème. Il est douteux qu'on doive le résoudre en nommant des fonctionnaires fédéraux au conseil territorial ; l'expérience des assemblées législatives groupant des membres élus et des membres désignés montre que la formule ne peut guère donner de bons résultats. Il serait préférable d'assurer la sauvegarde des intérêts fédéraux — c'est-à-dire ceux de l'ensemble du Canada dans la région de la capitale — soit en octroyant à une commission parlementaire le droit de regard sur les mesures prises par le Territoire, soit en reconnaissant au fédéral le droit d'annulation de ces mesures, ou en recourant à tout autre moyen du même ordre. Les motifs donnant lieu à l'exercice de ce pouvoir seraient clairement énoncés dans la constitution du Territoire de la capitale. L'élection de l'assemblée législative territoriale par le peuple devrait suffire à prévenir l'usage abusif du pouvoir fédéral et à garantir l'expression dynamique des intérêts locaux.

Mais comment répartir les pouvoirs entre les divers paliers de l'administration publique ? Tant que cette question n'aura pas été débattue par les autorités intéressées, on ne pourra que s'en tenir à des avis d'ordre général. Pour l'échelon municipal, on peut conjecturer le maintien d'un certain nombre de tâches. Indépendamment de la question du Territoire fédéral, les pouvoirs des municipi-

1. En vertu de l'article 51A de l'A. A. N. B. de 1867, tel qu'amendé par l'A. A. N. B. de 1915.



palités semblent s'amenuiser au fur et à mesure que les grandes zones urbaines évoluent vers une administration régionale. On pourrait reconnaître, *grosso modo*, à l'administration territoriale, qui forme le palier suivant, les pouvoirs qui échoient de nos jours aux autorités régionales ou métropolitaines, et certains de ceux qu'exercent actuellement les gouvernements provinciaux. Toutefois, on pourrait décider, dans le cas du nouveau Territoire de la capitale, que bon nombre des fonctions des provinces seront cédées au Parlement parce qu'elles se rattachent plus étroitement aux intérêts de l'ensemble du Canada qu'à ceux de la population locale. Citons, à titre d'exemple, le pouvoir de modifier la constitution du Territoire de la capitale, de contracter des emprunts ou d'exécuter des travaux publics importants.

Il conviendrait au premier chef que le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral soient assez près l'un de l'autre. Il faut une certaine souplesse pour faire face à la gamme mouvante des intérêts régionaux et fédéraux à concilier. La plupart des pouvoirs ordinaires du gouvernement territorial seraient susceptibles de modifications ou de nouvelles définitions par des lois fédérales, et l'on ferait confiance au courage politique des membres élus du conseil territorial pour prévenir tout empiètement abusif du fédéral. Cette répartition des pouvoirs permettrait de créer un mécanisme équilibreur pour régler les conflits entre intérêts régionaux et intérêts fédéraux, à mesure qu'ils se présenteraient.

Toutefois, certaines questions seraient sans doute jugées trop importantes et fondamentales pour être laissées à la discrétion du Parlement. Pour ces questions — dont celles des droits culturels et linguistiques —, il faut prévoir de solides garanties.

### C. Garanties des droits fondamentaux

À notre sens, toutefois, la principale raison d'être d'un Territoire de la capitale serait de fournir un cadre où l'on puisse réaliser, aussi parfaitement que possible, l'égalité entre Canadiens francophones et Canadiens anglophones en ce qui a trait à la conduite des affaires de l'État fédéral. À cet effet, il est indispensable que, dans la capitale, les droits linguistiques et culturels des deux communautés soient placés sur un pied d'égalité

absolue. Si l'on ne peut pas assurer cette égalité, on serait beaucoup moins fondé à demander aux provinces du Québec et de l'Ontario de coopérer. En fait, l'une et l'autre pourraient exiger que de solides garanties, sur les plans linguistique et culturel, soient prévues par l'accord constituant le Territoire de la capitale.

Pour cette raison, il serait essentiel que, dans tout Territoire de la capitale, les droits linguistiques et culturels soient expressément garantis par la constitution. Ces droits seraient précis et auraient force exécutoire dans des domaines bien déterminés, dont les divers paliers de l'administration publique, les organismes publics, les tribunaux, l'enseignement élémentaire et secondaire et les institutions culturelles de financement public. Des services de qualité comparable y seraient offerts gratuitement en français et en anglais. Cette énumération est purement indicative; il se pourrait qu'on y ajoute d'autres domaines au cours des négociations entre les gouvernements intéressés. Il y a lieu d'envisager que des garanties analogues soient exigées de certaines branches du secteur privé, tels les grands établissements de détail ou les services pour visiteurs et voyageurs. Il va de soi qu'il faut aussi garantir des droits d'un autre ordre, notamment contre la discrimination en matière de logement ou d'emploi.

Dans l'ensemble de la région de la capitale fédérale, les positions actuelles du français sont précaires. Il faut donc établir par des lois explicites une politique visant à assurer la protection et l'essor de la langue afin de donner une base au régime d'égalité entre anglophones et francophones. Les droits linguistiques doivent figurer expressément et positivement dans les textes législatifs. La structure de ce régime ne devrait pas être modifiable par décision de la majorité des électeurs de la région, mais fermement protégée par la constitution du Territoire de la capitale, en tant que droit fondamental et universel.

Mais comment sauvegarder ces droits linguistiques fondamentaux? Il ne faudrait pas se contenter d'une simple formule législative rigide, mais agir à une multitude de niveaux, ce qui donnerait un sens à l'égalité linguistique. Tout d'abord, sur le plan politique, la composition des organes représentatifs fournirait un champ d'action considérable. Les électeurs francophones seraient fortement représentés au conseil territorial, dont vraisemblablement quelque 40 % des membres.

viendraient de circonscriptions à majorité francophone. Sur un plan supérieur, le Parlement pourrait avoir droit de regard sur les mesures ayant des répercussions sur le régime linguistique de la capitale. On désignerait à cet effet une commission parlementaire qui compterait un nombre égal d'anglophones et de francophones.

En second lieu, il pourrait exister un ensemble de lois en matière de langue, totalement ou partiellement garanti par la constitution du Territoire de la capitale, sur lequel on se fonderait pour interjeter appel devant les tribunaux, si les droits linguistiques d'un citoyen étaient lésés ou méconnus. Ces lois contiendraient également des dispositions autorisant le commissaire fédéral aux langues officielles à faire office de protecteur du citoyen en matière linguistique et à résoudre de nombreux griefs sans recours à la justice.

Au cas où ces sauvegardes politiques et législatives s'avéreraient insuffisantes, il resterait une autre ligne de défense. À titre de « provinces fondatrices » du Territoire de la capitale, l'Ontario et le Québec devraient se désister de leur autorité sur celui-ci pour que s'y constitue une nouvelle compétence. Lors des négociations de l'accord, on pourrait convenir que tout changement au régime linguistique fondamental du nouveau Territoire serait sujet à la révision non seulement du gouvernement fédéral, mais aussi du Québec et de l'Ontario. Pour toute question de cet ordre, chaque groupe pourrait compter sur une certaine protection de la part d'un gouvernement où prédomineraient sa langue et sa culture.

En matière de droits linguistiques et culturels, il importe que les garanties soient égales pour les deux langues. Compte tenu de la situation démographique actuelle, il est fort probable que les francophones seraient tout d'abord en minorité dans le Territoire de la capitale, quelles qu'en soient les limites. Néanmoins, avec le régime d'égalité absolue que nous estimons essentiel pour la région, il n'est pas impossible que change à la longue l'équilibre linguistique de la capitale. Il importerait, le cas échéant, que les anglophones bénéficient des garanties proposées, dans le cas des francophones, pour l'avenir immédiat.

Il faudrait, surtout, que des garanties linguistiques fermes amoindrissent dans le Territoire de

la capitale les effets psychologiques de la « minoration », les sentiments de méfiance et d'insécurité qui souvent apparaissent dans un groupe lorsque ses valeurs culturelles sont soumises à une pression, du fait d'un autre groupe plus nombreux ou plus puissant. Si l'on pouvait amener les francophones à se sentir, au sens plein du terme, les égaux de leurs concitoyens anglophones dans la vie de la capitale et la conduite des affaires de l'État fédéral, les conséquences en seraient considérables non seulement dans le Territoire de la capitale, mais dans tout le Canada francophone.

#### *D. Développement régional*

Dans le chapitre v, nous avons traité du déséquilibre entre les secteurs québécois et ontarien de la capitale et entre les anglophones et les francophones dans chaque secteur ; nous avons aussi indiqué certaines des solutions propres à le réduire dans l'immédiat. Dans un Territoire relevant d'une autorité unique, une égalité de chances plus complète serait possible entre anglophones et francophones. Il convient de poursuivre cet objectif non seulement au profit du Territoire de la capitale, mais aussi pour démontrer qu'on peut appliquer le principe d'égalité à l'ensemble du Canada.

Il faudrait que la politique rendant effective cette notion d'égalité soit entérinée officiellement dans une déclaration de principe. À cet égard, la constitution de la Finlande renferme une disposition ainsi conçue : « L'État subviendra aux besoins intellectuels et économiques de la population de langue finnoise et de celle de langue suédoise selon des principes identiques<sup>1</sup>. » Cette déclaration de principe d'ordre général n'a pas donné lieu à la création d'un mécanisme officiel. Il n'y a pas de loi particulière ni d'institution ayant pour objet de la mettre en œuvre. Cette disposition constitutionnelle pose simplement un principe général qu'un groupe culturel peut invoquer, s'il s'estime désavantagé par des décisions politiques<sup>1</sup>.

Les textes constitutifs du Territoire de la capitale canadienne devraient contenir une déclaration

1. Pour le texte intégral de l'article 14 où figure cette clause, voir le vol. 1 de notre rapport, p. 78, note 1.

1. À ce propos, il convient de rappeler ici que la minorité de langue suédoise ne forme que 7 % de la population finlandaise.

de principe analogue. Comme en Finlande, aucun mécanisme particulier ne serait prévu pour la rendre exécutoire. Néanmoins, elle rappellerait l'accord préalable fondant la capitale sur le principe d'égalité.

Les effets d'une telle déclaration se manifesteraient dans les divers aspects de la politique que pourraient élaborer les pouvoirs publics en matière de planification et de développement du Territoire. Au chapitre v, nous avons indiqué certains domaines qui pourraient se prêter dans un proche avenir à l'application du principe : routes, ponts, transports, emplacement des futurs immeubles fédéraux, subventions et impôts versés par le gouvernement fédéral aux municipalités de la région. Ainsi que nous l'avons démontré, des changements considérables sont possibles à brève échéance. Néanmoins, une déclaration de principe officielle, comme base et inspiration d'une politique de développement à long terme, pourrait avoir des effets d'une grande importance.

Il reste à considérer la répartition des dépenses qu'entraînerait l'expansion sociale et économique du Territoire de la capitale. Les mesures tendant à promouvoir l'égalité auraient sans doute un effet direct sur la prospérité de la région. Et, motif pour y recourir, l'ensemble du Canada en bénéficierait. Il incomberait donc au gouvernement fédéral, plutôt qu'à l'administration régionale, d'assumer le gros des dépenses.

### *E. Régime financier approprié*

Comment faire le pont entre les intérêts légitimes de la population locale et le souci non moins légitime d'une capitale qui reflète les aspirations et les valeurs nationales, c'est là un problème qui revient toujours dans l'administration d'une capitale. Il se présente d'ailleurs sous une autre forme dans le domaine financier. Là aussi, on doit procéder à une juste répartition des charges et du contrôle entre la population locale et celle du pays tout entier. Ce problème est universel, mais plus difficile à résoudre dans les États fédéraux.

On invoque parfois, contre toute forme de district fédéral, le danger d'une dépendance fiscale vis-à-vis d'un gouvernement fédéral puissant et éventuellement arbitraire. Aux États-Unis, l'assujettissement budgétaire du District de Columbia

aux décisions imprévisibles des comités du Congrès donne corps à cette objection. Bien que, dans le cas du Canada, il puisse s'agir d'une simple appréhension devant le nouveau et l'inconnu et de la crainte d'impôts plus élevés, il faut admettre l'existence, sous ces attitudes, du problème réel des relations financières intergouvernementales.

Si la capitale doit refléter équitablement les intérêts fédéraux et les intérêts locaux, il importe de ménager pour les uns et pour les autres des secteurs appropriés d'autonomie financière. Il faudrait donc, dans le cas du Territoire de la capitale, définir clairement les obligations fiscales de chaque palier de l'administration publique et lui fournir des sources de revenu correspondantes. À cet égard, la situation du nouveau gouvernement territorial serait en bien des points semblable à celle d'un gouvernement provincial.

En termes plus précis, il faudrait reconnaître respectivement au gouvernement territorial et à l'administration municipale des champs d'impôt et d'autres sources de revenu, dont l'impôt foncier, les taxes sur l'essence, l'impôt sur les ventes. Ces impôts seraient déterminés par les élus du peuple, aux niveaux territorial et municipal, et serviraient à la mise en œuvre de leurs programmes respectifs. À l'encontre de la situation actuelle, les impôts prélevés par le gouvernement territorial seraient uniformes dans les deux secteurs. L'administration territoriale recevrait du fédéral des paiements de transfert, comme les gouvernements provinciaux, pour certains programmes à frais communs dans les domaines de la santé, du bien-être et de l'éducation. Sur tous ces points, il y aurait une forte analogie entre son rôle et ceux des gouvernements provinciaux.

Sur le plan fédéral, la situation serait quelque peu différente, car le gouvernement se verrait attribuer deux rôles distincts. En premier lieu, les habitants de la capitale en recevraient les mêmes services et seraient soumis aux mêmes impôts que ceux des provinces et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, étant donné son importance dans la région de la capitale comme propriétaire de terrains et d'immeubles, le gouvernement fédéral verserait des sommes considérables pour les services municipaux qui leur seraient assurés aux mêmes tarifs qu'aux particuliers ou aux compagnies. En ce qui concerne les services pour ses immeubles et ses employés, il n'occuperait donc pas de position privilégiée par rapport aux entre-



prises commerciales ou aux autres contribuables. Ce point établi, nous n'écarterions pas toutefois une révision du régime des subventions aux municipalités de la région ayant pour objet, comme nous l'indiquons dans le chapitre v, de conformer les subventions fédérales plus étroitement au coût réel des services municipaux et scolaires.

L'autre rôle incombant au gouvernement fédéral serait plus caractéristique : veiller à ce que la capitale fédérale reflète, par son cadre comme par ses aspects linguistiques et culturels, les valeurs du Canada contemporain. Ce point intéresse le pays tout entier. Aussi les dépenses d'aménagement sous ce rapport devraient-elles être entièrement à la charge du gouvernement fédéral. En ce qui concerne l'expansion matérielle, ce principe est déjà largement admis dans les travaux de la Commission de la capitale nationale. Quant aux mesures visant à instaurer l'égalité linguistique et culturelle, aucun pouvoir public ne s'en est encore chargé entièrement. Dans le Territoire de la capitale, le coût de ces mesures et de l'effort pour remédier au déséquilibre actuel en matière de développement pourrait être entièrement assumé par le gouvernement fédéral.

À ce stade, on ne saurait indiquer quel genre d'organisme devrait remplir cette fonction proprement fédérale relativement à l'aménagement d'une capitale appropriée. Convierait-il de charger un seul organisme du développement matériel et culturel ou bien serait-il préférable de répartir les missions entre deux organismes ou davantage, selon les domaines ? Il n'y a pas de réponse précise à cette question, mais deux points se dégagent nettement : tout d'abord, il faut poursuivre des objectifs définis, dans l'intérêt du Canada tout entier, et en faire supporter les frais au gouvernement fédéral ; en second lieu, dans le Territoire de la capitale, ce rôle des autorités fédérales exigerait la coopération des représentants élus du gouvernement territorial, car il faudrait coordonner et concilier objectifs fédéraux et objectifs locaux.

En dernière analyse, quel que soit le régime du Territoire de la capitale, on ne peut espérer que toutes les causes de conflit soient éliminées dans les relations financières locales-fédérales. Néanmoins, elles peuvent être réduites, si les rôles et les objectifs des différents pouvoirs publics sont clairement définis et si chacun d'eux a des sources de revenu correspondant à ses obligations.

## *F. Éducation*

Un régime scolaire satisfaisant pour le Territoire de la capitale devrait remplir trois conditions. Tout d'abord, il comprendrait des systèmes scolaires parallèles pour les anglophones et pour les francophones, dotés chacun d'une large autonomie. En second lieu, ces deux systèmes se prêteraient avec le plus de souplesse possible aux déplacements des élèves venant de l'extérieur du Territoire ou le quittant, de sorte que ne soit pas gênée la mobilité de ceux qui travaillent ou désirent travailler dans la région de la capitale. Enfin, ils devraient s'adapter aux besoins particuliers d'un milieu où les deux langues officielles seraient largement répandues et accorder une attention spéciale, entre autres choses, à l'enseignement de la langue seconde.

Comme régime scolaire, il faudrait envisager deux systèmes élémentaires et secondaires séparés : un pour les francophones et un pour les anglophones. Chacun serait notablement autonome dans son administration, dans l'organisation de ses programmes, la formation de ses professeurs, et servirait une communauté établie sur les deux côtés de l'Outaouais. En un sens, ces deux systèmes autonomes s'écarteraient de nos considérations du livre II, où nous nous opposons à ce que les écoles de la minorité linguistique d'une province soient complètement séparées, sur les plans administratif et financier, de celles de la majorité (§§ 425-426). Dans le Territoire de la capitale, aucun groupe linguistique n'aurait un statut de minorité ; aussi les relations avec les autorités scolaires extérieures pourraient-elles s'avérer plus importantes que l'interaction des deux systèmes à l'intérieur.

En termes plus précis, il est probable que le système francophone de la capitale entretiendrait, dans bien des cas, des rapports étroits avec le système scolaire du Québec, le système de langue française le plus important et le plus dynamique en Amérique du Nord. Des liens de cette nature faciliteraient les déplacements d'élèves les plus fréquents, soit ceux qui se produisent entre la capitale et les centres urbains du Québec. Ils faciliteraient également l'accès aux universités francophones du Québec pour les jeunes, élargissant ainsi leurs options. Le système scolaire anglophone fonctionnerait sans doute en relation étroite avec celui de l'Ontario, mais, étant donné les



nombreux déplacements qui auraient lieu entre le Territoire et les autres provinces, il conviendrait que le système tienne compte dans son organisation de toutes les provinces où prédomine la langue anglaise. Bref, pour satisfaire aux exigences fondamentales de la mobilité de la population, il faudrait absolument que les deux systèmes scolaires s'insèrent dans ceux des provinces à majorité linguistique correspondante.

Pour ce qui est de la taille, les deux systèmes seraient viables. Le francophone comprendrait quelque 40 à 45 % des effectifs scolaires, selon les limites territoriales et certains autres facteurs. Les deux systèmes pourraient avoir leurs propres établissements de formation des maîtres. On peut d'ailleurs prévoir à cet égard des ententes avec les provinces, pour suppléer à l'insuffisance des promotions locales. Enfin, ils pourraient même procéder à des recherches sur les besoins et les problèmes éducatifs propres à la région de la capitale, quitte à s'en remettre pour les questions d'ordre plus général aux études pédagogiques effectuées ailleurs.

Dans une capitale qui symbolise l'égalité des deux communautés de langues officielles, il faut apporter une modification fondamentale aux principes de financement de l'éducation. Jusqu'ici, le financement des systèmes scolaires a été confié aux diverses collectivités, confessionnelles en l'occurrence, et les disparités économiques se sont traduites par l'inégalité des organisations d'enseignement, par des différences dans les taux de l'impôt scolaire et dans les appointements des maîtres et des professeurs. Il faudrait qu'on élimine toutes ces disparités. Deux principes essentiels devraient présider au financement de l'éducation dans le Territoire de la capitale : identité, pour les deux systèmes scolaires, de la répartition des impôts entre tous les contribuables ; identité du revenu moyen par élève. Il y a là matière à négociations sur les moyens à prendre pour réaliser cet objectif, mais les principes constituent des éléments essentiels d'un régime d'égalité pour la capitale.

Toute réforme des systèmes scolaires dans le Territoire de la capitale soulève inmanquablement la question délicate de la confessionnalité, déjà traitée dans le livre II (§§ 408-421). Sans préjuger l'opportunité d'écoles neutres ou confessionnelles, nous déclarons prioritaires les besoins linguistiques des communautés. Dans le cadre du

Territoire, il faut donc examiner la question du caractère confessionnel de l'enseignement en fonction de chacun des deux systèmes.

Jusqu'à très récemment, presque tout l'enseignement en langue française était confessionnel dans la région de la capitale. On peut donc s'attendre à ce qu'un certain caractère confessionnel subsiste dans les nouvelles structures, mais on peut aussi espérer que certaines dispositions seront prises en faveur des familles francophones non catholiques, en trop petit nombre pour former une section scolaire distincte. Les anglophones compteraient une très forte minorité de catholiques, qui s'élèverait peut-être au tiers. Par le passé, cette minorité a eu ses écoles confessionnelles et il se pourrait qu'elle veuille les conserver dans un nouveau système. Par ailleurs, ces écoles ont déjà été en butte à des difficultés, et il y a risque, au degré secondaire, d'une certaine opposition à un financement intégral sur les fonds publics, étant donné que tel n'est pas actuellement l'usage dans le secteur ontarien, où habitent la plupart des anglophones. Il s'agit là d'une question délicate, qu'il conviendrait néanmoins de résoudre dans la tolérance et la compréhension à l'égard de la minorité, et au sein du système scolaire anglophone.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, chacun des deux nouveaux systèmes d'enseignement pourrait à sa façon adapter ses programmes à la situation linguistique du Territoire de la capitale. Nulle part ailleurs au Canada les deux langues officielles ne seraient-elles à ce point sur un pied d'égalité. Dans ces circonstances, les deux systèmes accorderaient probablement une attention particulière aux problèmes que pose l'enseignement de la langue seconde et aux méthodes à utiliser en ce domaine. Aujourd'hui même, les autorités scolaires des secteurs ontarien et québécois de la région de la capitale fédérale s'écartent de diverses manières des normes provinciales. Ainsi, l'étude de la langue seconde y commence plus tôt — dès l'école maternelle — dans certaines municipalités ; on enseigne certaines matières du cours secondaire à titre expérimental dans l'autre langue officielle et l'on procède à de brefs échanges d'élèves entre anglophones et francophones. Les systèmes scolaires du Territoire de la capitale, officiellement bilingue, pourraient aller beaucoup plus loin dans ce sens. L'expérience acquise profiterait aussi à l'ensemble du Canada.

Nous n'entendons pas par là que les systèmes scolaires francophone et anglophone de la capitale doivent concevoir de la même façon l'enseignement de la langue seconde, ou lui accorder la même place. Pour le moment, en tout cas, le milieu linguistique de la région est de prédominance anglophone et exerce une influence qui se fait sentir même dans le secteur québécois. Les éducateurs francophones, convaincus que le milieu contribue fortement à l'acquisition de la langue seconde, préféreront peut-être donner plus d'importance à l'enseignement de la langue maternelle, tout au moins dans les petites classes. La plupart des anglophones trouvent moins d'appui dans le climat actuel de la capitale ; mais, il est évident que de nombreux parents de langue anglaise souhaitent que leurs enfants apprennent à s'exprimer couramment en français par une pratique suffisante de cette langue dès leur jeune âge<sup>1</sup>.

La force même des motifs qui poussent au bilinguisme risque de soulever un problème complémentaire. En 1968-1969, sur les 13 800 élèves des écoles séparées de langue française d'Ottawa, 3 000 environ venaient de familles où l'on parle principalement l'anglais à la maison. Certains parents francophones ont craint que pareille affluence ne retarde le progrès de leurs enfants en français et ne mette en danger la culture de la communauté minoritaire. Ce problème a déjà été examiné dans le livre II. Nous y recommandions que l'on reconnaisse aux parents du groupe majoritaire et du groupe minoritaire le droit de choisir pour leurs enfants l'école de la majorité ou l'école de la minorité de langue officielle, mais aussi qu'on protège le caractère linguistique et culturel des écoles de la minorité, s'il y a lieu en y limitant le nombre des élèves de la majorité (§§ 405 et 407).

Toutefois, dans le Territoire de la capitale, ni l'une ni l'autre langue n'aurait un statut minoritaire. Comment résoudre alors cette question ? Aussi loin que nous puissions prévoir, il nous semble probable que les parents anglophones exerceront une pression constante, et même accrue, pour inscrire leurs enfants dans les écoles élémentaires de langue française et que certaines mesures seront nécessaires — tout au moins dans

certaines parties de la capitale — pour en préserver le caractère linguistique. D'autre part, il y a un avantage indéniable à ce qu'une plus forte proportion des habitants de la région de la capitale soit capable de manier avec aisance les deux langues. Il ressort de ce qui précède que des dispositions spéciales doivent être prises, au besoin, pour permettre aux parents de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix, même si celle-ci n'est pas habituellement utilisée à la maison.

### *G. Systèmes juridiques et administration de la justice*

Les différences entre les systèmes juridiques actuels des deux secteurs soulèveraient un problème difficile dans le Territoire de la capitale. Elles ne tiennent pas simplement à ce que l'Ontario et le Québec possèdent leur propre jurisprudence, mais surtout aux origines très distinctes des droits civils et privés des deux provinces. Celui de l'Ontario est fondé sur le droit coutumier anglais, et celui du Québec sur le droit civil français. Évidemment, certaines autres branches du droit, dont le droit criminel, sont du ressort fédéral et s'appliquent aux deux secteurs.

En dépit de ces domaines communs, il est une question essentielle qui demeure : comment concilier, dans le Territoire de la capitale, le droit civil et le droit coutumier ? Il serait chimérique d'espérer de l'un ou l'autre secteur du nouveau Territoire qu'il renonce à son système juridique. Chacun est trop profondément enraciné dans l'histoire et les traditions pour pouvoir être abandonné facilement. On peut dire qu'ils sont essentiellement représentatifs des deux cultures de la région. Il ne serait pas réaliste non plus de penser, du moins pour un avenir prévisible, que les deux traditions se fondront ou s'uniront. Leurs différences, de contenu comme d'esprit, sont trop considérables. En conséquence, il vaudrait mieux que chaque secteur conserve son système juridique. Cela pourrait faire l'objet d'une garantie constitutionnelle. Dans ce domaine, la différence persisterait donc entre les deux secteurs.

1. Une enquête récente effectuée par le Conseil des écoles séparées d'Ottawa auprès de 6 300 familles anglophones a révélé que 84 % voulaient que leurs enfants s'expriment couramment en français à la fin de la huitième et que 77 % souhaitaient un programme d'enseignement du français plus intensif, d'une heure par jour ou davantage (*The Ottawa Citizen*, le 11 février 1969).

Au début, la partie ontarienne du Territoire de la capitale serait soumise au droit ontarien et la partie québécoise, au droit québécois alors en vigueur. Les deux systèmes seraient modifiés par ordonnances ou décrets du gouvernement territorial, à mesure que les systèmes évolueraient<sup>1</sup>. Dans certains domaines, et selon les circonstances, ce gouvernement ferait deux législations, soit une pour chaque secteur. Il n'en résulterait pas de difficulté juridique particulière. On trouve même un précédent historique, puisque de 1840 à 1867 le Parlement de la Province du Canada a procédé ainsi à une bien plus grande échelle, pour les deux systèmes juridiques. Bien entendu, le droit criminel et toutes les lois fédérales de portée générale s'appliqueraient normalement aux deux secteurs.

Sous ce régime, on verrait apparaître une difficulté, d'ailleurs transitoire. Les lois et la jurisprudence de l'Ontario n'existant qu'en anglais, les textes législatifs du secteur ontarien ne se trouveraient qu'en cette langue au début. Toutefois, la rédaction des conclusions et autres procédures en français, ainsi que des jugements en cette langue, et les versions bilingues de toute « nouvelle » législation par ordonnance transformeraient le droit du secteur ontarien en un instrument effectivement bilingue. Quant au droit du Québec, il est déjà bilingue.

L'organisation des tribunaux refléterait les deux systèmes juridiques. Les juridictions inférieures qui statuent sur les affaires civiles et correspondent à celles qui sont actuellement du ressort provincial, appliqueraient le droit de leur secteur.

Au-dessus d'elles, il y aurait une cour d'appel commune, dont la juridiction s'étendrait à tout le Territoire. Au besoin, elle siégerait séparément en instances de droit civil et de droit coutumier ou, en tout cas, serait organisée de façon à ce que les appels soient jugés par des magistrats possédant bien les éléments de la tradition judiciaire intéressée<sup>2</sup>.

#### *H. Conclusion*

Dans les pages précédentes, nous avons indiqué certaines dispositions institutionnelles dont on pourrait doter le Territoire de la capitale. Ces réflexions portent principalement sur les problèmes qui ont été l'objet de notre mandat et sur lesquels nous avons centré nos recherches relatives à la capitale. Pour les compléter, il faut les rapporter aux autres questions touchant la région de la capitale : l'expansion économique, les transports, la lutte contre la pollution, etc.

À la lumière de nos études, nous estimons que le meilleur argument en faveur du Territoire de la capitale est que celui-ci ouvrirait la voie à une égalité linguistique complète. Sur les plans institutionnel et juridique, on pourrait prévoir une égalité absolue de droits en matière de langue. Une politique positive de développement régional serait susceptible de réduire les inégalités entre les secteurs qui ont caractérisé la région de la capitale. Après un certain temps, ces mesures pourraient produire un climat permettant de réaliser une égalité absolue.

1. Le Territoire du commonwealth d'Australie à Canberra a débuté de cette façon, appliquant le droit de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud avant de le remplacer progressivement par des décrets spéciaux.

2. M<sup>e</sup> J. H. MacDonald, avocat d'Ottawa, proposait dans un mémoire à la Commission d'attribuer une compétence de cet ordre à la Cour de l'Échiquier du Canada.

## § 64, p. 20

Federal Interest [...] connotes involvement and degrees or kinds of involvement by the many agencies and officials of the federal government. Federal Interest [...] consists, then, of what federal officials and agencies do and how they do it in the National Capital Region, whatever the constitutional basis or the local jurisdiction.

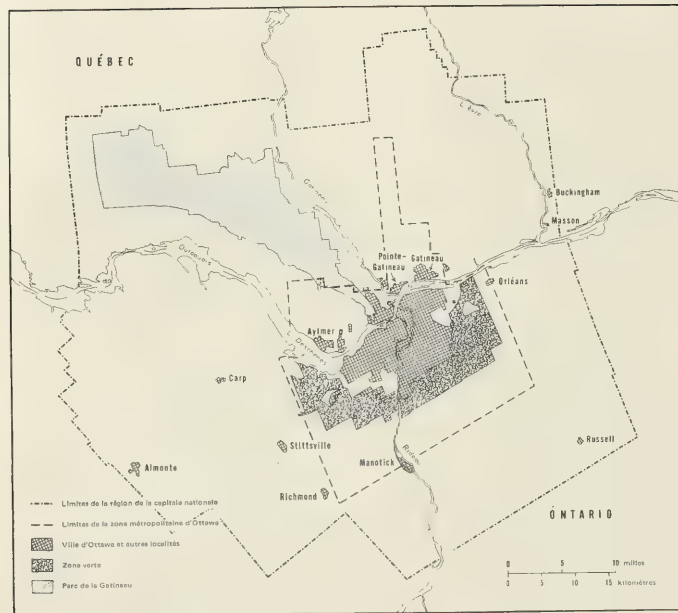
In this sense, Federal Interest becomes a political, not a legal concept.

## § 84, p. 26

Despite the fact that economically the Ontario and Quebec communities are tending to form a whole with a common pool of labour, with a developing pattern of standard labour rates as between communities and with a large volume of interprovincial and interurban commerce, nevertheless the physical fact of the river and the political fact of a provincial boundary must be recognized as having established perhaps for all times two municipalities whose governments must continue to be separate.



# RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE















1. Le présent livre, consacré aux associations volontaires, fait partie intégrante de notre rapport sur la situation des deux groupes linguistiques officiels. Toutefois, par la nature même du sujet traité, et surtout parce qu'il ne contient pas de recommandations, son style et sa présentation diffèrent de ceux des livres précédents. Au Canada, les associations volontaires sont nombreuses et affectent des formes très variées ; nous n'avons pu en établir un classement qui nous eût permis d'arriver à des conclusions et de présenter des recommandations bien définies, ainsi que le veut l'usage en ce qui concerne les rapports d'une commission royale d'enquête. Cela ne diminue pas leur importance en tant qu'institutions sociales influant sur la situation politique ou sur les décisions que prennent les Canadiens au sujet de leurs relations culturelles futures. Conformément au mandat de la Commission, selon lequel nous devons « faire rapport sur le rôle dévolu aux institutions, tant publiques que privées [...] en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays<sup>1</sup> », nous consacrons le présent livre aux associations volontaires. Analyser les problèmes mis à jour au cours de notre enquête et présenter des solutions possibles — telles que peuvent en proposer certaines associations — nous a semblé la meilleure façon de concevoir ce livre. De l'expérience de certaines associations volontaires, nous avons tiré quelques grandes conclusions ; cependant, il faut voir avant tout dans ce livre un guide destiné aux Canadiens déjà actifs dans ces associations et qui désirent contribuer à résoudre certains problèmes de relations interculturelles.

---

1. On trouvera le texte du mandat à l'appendice 1.

Le champ de  
notre étude

2. Nous ne pouvions guère envisager le recensement de toutes les associations volontaires ; nos informations proviennent toutefois de sources très variées. Il existe peu de documentation en ce domaine ; en cela notre étude marque au Canada un départ significatif. Nous avons fait une étude détaillée de plus de 20 associations dont les objectifs peuvent être classés selon les champs d'intérêt suivants : le sport et les loisirs des jeunes, l'éducation, les affaires, la politique, les professions, le syndicalisme agricole et ouvrier, l'amélioration du milieu social, les affaires municipales. Dans chaque cas où une association nationale comprenait une section francophone ou québécoise, ou lorsque deux associations, l'une francophone et l'autre anglophone, poursuivaient indépendamment le même but, nous avons effectué une étude séparée et examiné les relations qui pouvaient exister entre elles.

3. Dans ce livre, il est trois catégories importantes d'associations volontaires que nous mentionnons à peine : les syndicats ouvriers, les associations d'affaires et les partis politiques. Nous n'ignorons pas le rôle fondamental de ces associations en démocratie, ni leur influence dans les relations entre les deux communautés linguistiques. Les partis politiques, surtout, jouent un rôle particulier ; par certains traits, ils tiennent de l'association volontaire, mais par ailleurs ils poursuivent généralement le but manifeste du pouvoir politique comme moyen d'influer sur les destinées du pays. Nous n'avons pas été en mesure, cependant, de faire suffisamment de recherches pour arriver à des conclusions bien arrêtées. Notre intention n'était pas, non plus, d'étudier le fonctionnement des associations volontaires dans la société en général, mais plutôt d'examiner les relations qu'y entretiennent francophones et anglophones. Nous avons donc choisi pour notre étude les associations les plus accessibles et se prêtant le mieux à notre propos. Certaines de nos recherches sur divers aspects du bilinguisme et du biculturalisme nous ont également fourni d'importantes informations, même si leur objet principal n'était pas l'étude des associations volontaires. Certaines de ces recherches<sup>1</sup> ont été menées en vue du présent livre ; c'est sur celles-ci que nous nous sommes largement fondés de même que sur les témoignages entendus lors des rencontres régionales et des audiences publiques et sur les mémoires qui nous ont été présentés.

Sources

4. Nous avons, au cours des audiences publiques, pris connaissance de points de vue et d'expériences très utiles ; par ailleurs, des associations ont bien voulu communiquer avec nous, par mémoires ou autrement, mettant ainsi à notre disposition des données abondantes. Cette

1. Pour une liste complète de nos études, voir le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, livre I, appendice v.



information de première main venait compléter les études des spécialistes. Un certain nombre d'associations ont généreusement répondu à l'invitation de nos enquêteurs à discuter avec leurs dirigeants des pratiques, des lignes de conduite et des problèmes liés à l'hétérogénéité culturelle du Canada ; ces associations nous ont également fourni une quantité considérable de renseignements, publications, documents officiels, correspondance, mais elles nous ont été surtout utiles par le témoignage vivant de leur personnel. Une bonne partie de ces renseignements nous ont été communiqués, il va sans dire, à titre confidentiel et sous réserve que nous les utiliserions avec suffisamment de discrétion pour qu'aucune association et aucun individu ne soient importunés ou ne fassent l'objet d'une publicité embarrassante. Le présent livre ne porte sur aucune association en particulier, mais traite de l'influence des associations volontaires dans leur ensemble sur les deux communautés et leurs relations. On peut, de ce point de vue, parler en termes des rapports des anglophones et des francophones avec les associations et de leur action au sein de celles-ci, sans étudier dans le détail telle ou telle association.

5. S'il nous arrive de désigner une association, c'est pour illustrer un point d'intérêt général, ou plus souvent pour donner à un argument quelque peu abstrait une forme plus concrète et plus explicite. Dans tous ces cas, l'association n'est mentionnée que parce qu'elle constitue un bon exemple, et non pour son éventuelle importance ou parce que nous nous référerions plusieurs fois à une même association. Cela tient à deux raisons : d'une part, nous avons estimé pertinentes quant à ce livre les informations communiquées par ces associations (au cours d'audiences publiques ou dans leurs mémoires), ou, d'autre part, nos enquêteurs ont jugé bon dans leurs études de s'y reporter assez souvent.

6. Le mandat que nous avons reçu attire également notre attention sur « l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada », sujet du livre IV. Même si dans le présent livre certaines données générales s'appliquent aussi aux associations volontaires dont traite le livre IV, notre propos sera avant tout l'étude des francophones et des anglophones, quelle que soit leur origine ethnique. On estime généralement que la plupart des Canadiens dont l'origine ethnique n'est ni britannique ni française appartiennent à l'une ou à l'autre des deux principales communautés linguistiques. Nous avons par conséquent exclu de notre étude les nombreuses associations qui se consacrent aux intérêts des minorités ethniques, ou aux seuls intérêts des personnes d'origine britannique ou française, tels les Sons of England ou la Société Saint-Jean-Baptiste. Il s'agit là de cas n'entrant pas dans le cadre de notre recherche.

Les associations à caractère ethnique sont exclues

Nos conclusions  
demeurent valides

7. Nous formulons dans le présent livre des considérations générales sur un certain nombre d'associations volontaires ; nous devons toutefois signaler que presque toutes comportent des exceptions. En outre, les associations volontaires sont en constante évolution, et bon nombre ont connu des changements considérables depuis notre enquête — dont sans doute celles que nous mentionnons. Le tableau que nous dressons rend compte néanmoins de la situation d'ensemble que nous avons observée ; nous ne croyons pas que les changements qui ont pu avoir lieu infirment nos conclusions.

Le principe de  
l'égalité dans les  
associations

8. Si, d'une part, les relations entre les deux groupes linguistiques sont satisfaisantes seulement lorsqu'il y a égalité entre eux, que les associations influent souvent sur les qualités personnelles, professionnelles ou civiques de leurs membres, et si, d'autre part, la Confédération canadienne doit évoluer selon « le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée », il s'ensuit que les Canadiens anglophones et francophones faisant partie des associations doivent en tirer sensiblement les mêmes avantages. Pour que les membres de chaque groupe culturel profitent également de leur appartenance à des organisations, telles les associations volontaires, ce qu'il leur en coûte en temps, en énergie et en argent doit être comparable, *grosso modo*, entre les deux groupes linguistiques, et non en favoriser constamment l'un au détriment de l'autre.

9. Les associations volontaires sont par définition des organisations privées ayant pour objet de satisfaire les intérêts extrêmement variés de leurs membres. Au sein d'une société libre, il faut leur permettre d'exercer leur activité dans un climat de très grande liberté. Il est particulièrement important, dans ces conditions, que les membres et les dirigeants d'associations soient conscients de l'influence profonde que les politiques et l'action de celles-ci exercent sur la société. Plus précisément, ils devraient tenir compte de ce que l'inégalité d'accès et de participation aux activités de leurs associations se répercute directement sur les relations entre les membres des deux groupes linguistiques officiels et sur leurs statuts respectifs. Si, au départ, il est entendu que les deux groupes doivent être en mesure de participer et de contribuer pleinement à la vie du Canada, ils doivent aussi avoir la possibilité de se développer et d'améliorer leurs talents respectifs à un degré comparable ; cela ne saurait se réaliser si les deux groupes ne peuvent bénéficier, à part égale, de ce que leur offrent les associations.

10. Jusqu'à présent les Canadiens n'ont pas eu suffisamment d'information à leur portée sur ce que coûterait et rapporterait une égalité effective entre les deux peuples, ni sur la manière d'y parvenir, pour savoir s'il s'agit là véritablement d'un but à poursuivre. Ils prendront

cette décision par l'intermédiaire des partis politiques et des gouvernements. Quant à nous, il nous incombe de déterminer si les deux groupes linguistiques officiels jouissent actuellement de chances égales et, dans la négative, de proposer comment améliorer la situation sur ce point<sup>1</sup>.

11. Nous relatons dans le présent livre l'expérience des Canadiens d'expression anglaise et d'expression française dans certaines associations volontaires. Notre propos est de présenter et d'analyser la nature et la base des relations qui se sont généralement établies entre les deux groupes au sein des associations, et de montrer comment ils ont résolu les problèmes auxquels ils se sont heurtés. Étant donné que dans ce domaine il est impossible de formuler d'amples recommandations à l'adresse des gouvernements, la présentation et l'analyse des faits sont particulièrement importantes. Un livre comme celui-ci vaut avant tout par l'exposé de certains faits à partir desquels les Canadiens pourront décider, en connaissance de cause, si un pays fondé sur le principe de l'égalité entre les deux communautés linguistiques est un objectif à rechercher ; dans l'affirmative, ce livre deviendrait un guide utile à ceux qui s'attacheront à réaliser ce but.

Description et  
analyse

12. Ces descriptions et analyses des relations entre les deux principaux groupes culturels au sein des associations constituent une mine de renseignements sur celles-ci et permettent de déceler les points de friction entre anglophones et francophones et de voir ce qui a été fait pour résoudre les difficultés. En permettant de bénéficier de l'expérience acquise, ce livre sera utile à ceux qui, au sein des associations volontaires, entendent assurer aux deux groupes linguistiques officiels la possibilité de profiter également des avantages inhérents à leur qualité de membres, et qui désirent prévenir ou circonscrire tout conflit et promouvoir de meilleures relations culturelles. Nous aimerions toutefois souligner qu'il importe de considérer l'ensemble du livre et non seulement les conclusions qu'il contient. La tâche essentielle qui nous incombe ici est, selon nous, d'exposer les problèmes et d'examiner les diverses options à partir desquelles on les a abordés. Ceux qui s'intéressent à ces questions sauront tirer leçon des succès des uns et des erreurs des autres, s'ils font partie d'une association œuvrant dans une société culturellement hétérogène comme la nôtre. Nous espérons également que notre livre permettra de mieux saisir comment et dans quelle mesure les associations volontaires agissent sur les relations entre les deux groupes culturels au-delà de leur propre sphère d'activité.

13. Si les Canadiens souhaitent que la Confédération se développe selon le principe de l'égalité, bon nombre devront percevoir les consé-

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Introduction générale, § 64.

quences importantes et inévitables de leurs actes sur les relations entre les membres des deux groupes linguistiques officiels. Il faudra qu'un nombre croissant de Canadiens tiennent à donner suite à cette prise de conscience. En d'autres termes, les Canadiens devront être disposés à consentir dans leur vie personnelle, collective et publique les sacrifices qu'exigera l'égalité. Les associations volontaires auront un rôle important à jouer à cet égard.



*A. Types d'associations et rôle des deux groupes*

14. Dans le domaine des associations volontaires, le principe d'égalité ne se réalisera que si chacun des deux groupes linguistiques a la même possibilité de créer les associations qui lui conviennent et de tirer le même profit de toute activité commune. C'est pourquoi nous nous proposons d'étudier comment ces associations contribuent et peuvent contribuer à l'essor des deux communautés du Canada, et comment elles favorisent les bonnes relations entre elles.

15. Ces deux objectifs, bien qu'étroitement liés, ne sauraient être atteints du seul fait d'une politique favorable à l'une ou à l'autre. Ainsi, l'étude de l'anglais par tous les adhérents francophones d'une association pourra assurer une meilleure communication et, en un certain sens, améliorer les rapports entre les membres. Cependant, ce n'est pas en exigeant plus d'un groupe que de l'autre que l'on parviendra à l'égalité. Il faudrait tout au moins que les membres des deux groupes affectent une partie de leurs ressources à l'étude de l'autre langue, ou que chacun subisse les mêmes inconvénients à ne pouvoir l'employer.

Relations entre  
les deux objectifs

16. D'autre part, certaines pratiques visant à assurer un niveau de participation comparable (par exemple, la rédaction des documents dans les deux langues) pourraient déplaire à l'un ou à l'autre groupe, si elles devaient entraîner une hausse des cotisations, et ainsi créer un climat d'hostilité, voire une détérioration des relations culturelles.

17. Dans les associations volontaires comme ailleurs, les objectifs de l'harmonie et de l'égalité sont indissociables — même s'ils ne peuvent pas toujours être réalisés par les mêmes méthodes. Le plus souvent, par le passé, bon nombre de Canadiens d'expression anglaise estimaient

Harmonie ou  
égalité

satisfaisants leurs rapports avec les francophones dans la mesure où ils étaient amicaux, si toutefois il y avait des contacts entre eux. L'harmonie, et non l'égalité, était considérée comme la clef de voûte de ces rapports, et longtemps on a cru que la première pouvait exister sans la seconde. Pourtant, la cause principale du conflit traité dans notre rapport préliminaire est justement que nombre de francophones influents, de même que d'anglophones connaissant bien les problèmes de nos relations culturelles, ne considèrent plus aujourd'hui que l'harmonie doit être la caractéristique principale des relations entre les deux peuples : l'égalité a pris de l'importance et est même devenue une condition de l'harmonie.

18. Il est fort improbable que les profonds changements nécessaires pour que l'égalité se réalise soient mis en œuvre sans que les anglophones et les francophones comprennent leurs positions et leurs besoins mutuels. Cette compréhension et la disposition à agir en conséquence ne peuvent se réaliser sans curiosité et bienveillance réciproques entre les deux groupes. La compréhension aura plus de chance de se développer si anglophones et francophones saisissent les occasions de collaborer à des entreprises acceptables aux uns et aux autres, ou de poursuivre des objectifs communs. Aussi nous semble-t-il probable que l'appartenance à des associations communes soit alors plus fructueuse pour les anglophones et pour les francophones, mais il faudra que les membres des deux groupes soient exempts de toute inhibition et libres d'exprimer leurs particularismes. Les relations culturelles pourront être satisfaisantes à long terme si les deux groupes linguistiques officiels jouissent des mêmes possibilités et ont accès aux mêmes charges, et si leurs relations sont suffisamment harmonieuses pour les amener à rechercher une collaboration véritable. Dans le présent livre, nous étudions d'abord comment le principe d'égalité peut s'appliquer dans les associations volontaires et rayonner grâce à elles, puis nous examinons quels ont été par le passé les obstacles à une collaboration satisfaisante, enfin nous indiquons les possibilités d'une association plus fructueuse.

Ce que nous  
entendons par  
« association  
volontaire »

19. Dans les livres précédents de notre rapport, nous avons étudié les organisations publiques et certaines organisations privées — celles à caractère économique en particulier —, mais nous n'avons pas encore traité des associations volontaires. Il y en a des milliers au Canada, depuis les petits groupements privés qui ont suffisamment à cœur un intérêt commun pour créer une association — par exemple des dégustateurs de fromage — jusqu'aux grandes et puissantes organisations — partis politiques, syndicats, chambres de commerce, etc. —, qui sont essentiellement des organismes d'intérêt public et dont l'influence sur la vie du pays est considérable. Le terme « volontaire » est pris ici dans un sens assez large, étant donné qu'il n'est pas toujours facile de déter-

miner jusqu'à quel point la faculté de se joindre à telle association est laissée à l'individu. C'est notamment le cas pour des associations aussi importantes que celles de caractère professionnel ou syndical, où le retrait, le refus ou l'impossibilité d'adhérer peuvent avoir de sérieuses conséquences sociales ou pécuniaires pour l'individu.

20. Nous ne tentons pas d'établir une distinction rigoureuse entre les différents types d'associations volontaires. Il en existe de toutes sortes et la société offre divers degrés d'incitation et exerce diverses contraintes pour y faire adhérer. Les caractéristiques des associations dont nous faisons ici l'étude sont les suivantes : elles laissent à leurs membres la liberté de se retirer quand ils le veulent ; elles n'ont pas d'obligations immédiates quant au gagne-pain de leurs membres, contrairement aux entreprises commerciales vis-à-vis de leurs employés ; enfin, elles sont indépendantes de l'État dans une large mesure. Ces caractéristiques ne sont pas toujours nettement marquées, mais elles se retrouvent presque toutes chez les associations dont nous traitons dans le présent livre, et c'est justement ce qui les distingue des entreprises commerciales, des industries et des organismes gouvernementaux. Nous n'entendons pas étudier ici les types d'associations auxquelles les Canadiens appartiennent, mais la façon dont elles influent sur la vie des deux sociétés et sur leurs relations. À partir de telles considérations, l'expérience des associations chez les anglophones et les francophones permet de généraliser, sans qu'il soit nécessaire d'en étudier le détail.

### *B. Fonctions des associations volontaires dans la société*

21. Il est difficile de déterminer exactement quelle proportion de la population appartient à des associations volontaires. D'après les études effectuées aux États-Unis, où le nombre des recherches sur le sujet est plus élevé que dans tout autre pays occidental, elle se situerait entre le tiers et les deux tiers de la population adulte. On ne peut avancer des chiffres exacts, parce que chaque étude tend à donner une définition différente de l'association volontaire. Il est fort probable qu'au moins la moitié de la population adulte des États-Unis appartient à des associations, si l'on inclut les syndicats et les associations qui se rattachent aux Églises, mais non ces dernières.

Effectifs

22. Soulignons ici un phénomène important, qui est commun aux États-Unis et au Canada : l'appartenance aux associations est inégalement répartie. En effet, les associations sont plus répandues dans les régions urbaines que dans les régions rurales, et leurs effectifs sont plus considérables dans les villes de petite et de moyenne importance que



Degré de  
participation  
et d'influence

dans les grandes agglomérations. De plus, les adhérents sont particulièrement nombreux parmi les personnes à haut niveau d'instruction, ou encore dans les couches de la population à revenu moyen ou élevé<sup>1</sup>.

23. Nous pouvons déduire des études portant sur les associations américaines que les membres très actifs forment une proportion relativement faible de leurs effectifs, et qu'ils appartiennent en général à la classe la plus instruite et la plus aisée. Si les associations volontaires occupent une place importante dans la société contemporaine et permettent aux individus de mieux faire face aux problèmes que pose la civilisation de masse, elles ne constituent donc pas un phénomène de masse au sens propre du terme, mais ne sont accessibles, dans une certaine mesure, qu'aux groupes favorisés.

24. Or, ces groupes influencent déjà les décisions importantes qui se répercutent sur la société. Il semble encore que les membres les plus actifs jouent aussi un rôle prépondérant dans d'autres institutions de la société, et exercent une très grande influence relativement à leur nombre. Le fait que pas plus de la moitié de la population appartienne à des associations volontaires et qu'une minorité seulement y prenne une part active ne diminue pas leur importance dans la société post-industrielle.

La situation  
au Canada

25. Les données relatives aux effectifs des associations canadiennes ne sont pas très concluantes. La proportion de la population appartenant à une ou à plusieurs associations serait sensiblement la même qu'aux États-Unis. Il y aurait, proportions gardées, moins de francophones que d'anglophones dans les associations ; mais s'il existe effectivement une différence, elle ne saurait être considérable. Vu leur disparité, les associations sont difficilement comparables. Les associations paroissiales des régions rurales du Québec sont à peu près sans équivalent dans le reste du Canada. Des enquêtes menées à l'échelle nationale montrent que le degré de participation des francophones et des anglophones varie quelque peu selon les types d'associations<sup>2</sup>. En général, les premiers occupent moins de postes de direction dans les associations communes (ou mixtes)<sup>3</sup>. Une question de notre sondage visait à établir si les Canadiens préféreraient appartenir à des associations communes ou séparées. Les résultats indiquent une différence marquée entre anglophones et francophones sous ce rapport : ces derniers, dans

1. Cet aperçu s'appuie sur un très grand nombre de recherches exécutées aux États-Unis. Celles-ci figurent dans la bibliographie de l'étude effectuée pour la Commission par J. MEISEL et V. LEMIEUX, « Ethnic Relations in Canadian Voluntary Associations ».

2. Voir en particulier le sondage effectué pour la Commission par le GROUPE DE RECHERCHES SOCIALES, « A Study of Interethnic Relations in Canada ».

3. Dans le présent livre, nous appelons « communes » les associations qui réunissent anglophones et francophones, et « parallèles » les associations indépendantes et unilingues, dont l'activité s'exerce sensiblement dans les mêmes domaines. Ces dernières peuvent être liées organiquement.



une proportion nettement plus forte, préfèrent les associations ne groupant que les membres de leur propre communauté linguistique.

26. Ce fait peut s'interpréter de plusieurs façons. L'explication la plus pertinente semblerait être la suivante : pour un grand nombre de francophones qui en ont fait l'expérience, les associations communes ne sont acceptables qu'à certaines conditions, ou même exercent sur eux beaucoup moins d'attrait que les associations exclusivement francophones.

27. Les associations volontaires se sont multipliées et ont pris de l'importance avec l'industrialisation et la spécialisation de la société. Un auteur américain, dans une étude sur l'association volontaire, estime qu'elle est devenue au secteur non économique de la société ce que la compagnie est au secteur économique<sup>1</sup>. L'influence des associations se fait sentir sur deux plans, qui sont aisément distinguables bien que très étroitement liés. D'une part, les associations remplissent des fonctions utiles auprès de leurs membres ; ce sont leurs fonctions *internes*. D'autre part, elles exercent une influence considérable sur l'ensemble de la société ; il s'agit là de leurs fonctions *externes*.

Les associations  
volontaires dans  
la société moderne

28. Les investigateurs de la société contemporaine sont généralement d'avis que les associations volontaires permettent à l'individu de faire valoir ses intérêts, remplissant ainsi une fonction presque exclusivement exercée autrefois par la famille, l'Église et le milieu immédiat. Les intérêts des individus et des groupes, devenus plus complexes et diversifiés, ont été pris en charge par des organisations spécialisées, dont les associations volontaires. Celles-ci facilitent en un certain sens l'adaptation de l'individu à un milieu physique et social qui change avec une incroyable rapidité. Elles jouent en quelque sorte le rôle d'intermédiaire entre lui et les autres citoyens, entre lui et l'État. Par l'entremise des associations, l'individu peut mieux s'épanouir et, en s'unissant à d'autres personnes animées des mêmes intérêts, agir avec plus de force sur les décisions intéressant son milieu. On peut dire qu'à l'heure actuelle il y a peu de causes d'ordre éducatif, récréatif, économique ou idéologique auxquelles ne se consacre au moins une association.

Fonctions auprès  
des membres

29. Les associations assurent divers services à leurs membres. Certains se rattachent directement au but premier des associations, d'autres accessoirement, bien qu'ils aient la même importance. Dans le premier cas, par exemple, elles permettront de pratiquer un sport et censément d'y exceller si possible ; elles aideront le médecin à

1. HERBERT GOLDHAMMER, « Voluntary Associations in the United States », dans *Cities and Society : The Revised Reader in Urban Sociology*, publié sous la direction de P. K. HALT et A. J. REISS, JR., Glencoe (Ill.), The Free Press, 1957.

accroître sa compétence dans l'exercice de sa profession et à en tirer le meilleur parti ; elles lutteront pour procurer aux employés de meilleures conditions de travail et un traitement équitable ; elles fourniront à leurs membres l'occasion de fraterniser au cours de déjeuners hebdomadaires. Mais la plupart des associations remplissent plus d'une fonction. Une association qui se consacre au divertissement de ses membres ou à l'amélioration de leurs connaissances professionnelles pourra aussi leur offrir l'occasion d'agréables contacts sociaux et développer chez eux une plus grande confiance en eux-mêmes face aux problèmes quotidiens.

Influence sur  
la société

30. Les exemples qui précèdent ne se rapportent qu'à quelques-unes des fonctions internes des associations volontaires, mais ce sont là celles qui concernent particulièrement les relations entre les deux principaux groupes linguistiques du Canada. Nous avons procédé de la même façon dans le choix des fonctions externes à analyser : l'influence des associations sur l'opinion publique et les décisions politiques, et leur rôle dans les conflits entre les deux groupes — non parce que ce sont là les seuls domaines où elles exercent une action sur la société, mais parce qu'ils se rapportent plus immédiatement à notre mandat.

L'opinion publique

31. L'une des fonctions externes des associations volontaires consiste à aider les citoyens à se former une opinion sur un grand nombre de questions d'intérêt public. La plupart d'entre eux n'ont pas la curiosité, le temps ni les ressources nécessaires pour analyser ces problèmes ou peser le pour et le contre de solutions incompatibles. Toutefois, bon nombre ont des opinions qui influencent la manière de résoudre ces problèmes. Elles résultent d'un processus complexe, où entrent en jeu l'éducation, la formation, les mass media, l'influence des amis et des compagnons de travail et d'autres facteurs encore. Parmi ces derniers, le rôle des associations est particulièrement important ; elles permettent à l'individu d'établir plus facilement le lien entre les problèmes d'ordre collectif et ses propres intérêts et activités. Les membres discuteront des événements, souvent avec l'aide de spécialistes. Les associations permettent ainsi à une partie du public de prendre des positions relativement fermes et cohérentes sur des questions d'actualité.

Solution des  
différends

32. Les associations volontaires participent à la solution de certains différends avant qu'ils ne prennent des proportions qui exigeraient l'intervention des pouvoirs publics. Il ne faut pas s'étonner qu'il existe des divergences d'opinions à l'époque d'adaptation et de remise en question que traverse le Canada. Bon nombre sont aplanies au sein des associations avant qu'elles n'atteignent des proportions excessives et ne se posent sur le plan politique. Ainsi, des différends qui pourraient surgir entre Québec et Ottawa au sujet de certains aspects de la vie

des Esquimaux, notamment en ce qui concerne leurs sociétés coopératives, pourront être évités grâce au programme conjoint de la Co-operative Union of Canada et du Conseil canadien de la coopération. Nous en trouvons un autre exemple dans les litiges relatifs à l'autorisation aux particuliers d'exercer leurs professions. Les corporations professionnelles provinciales habilitées en la matière peuvent prendre des dispositions qui permettent aux Canadiens de formation et d'origine culturelle différentes, mais affiliés à des corporations homologues, de bénéficier de droits réciproques d'exercice. Les gouvernements provinciaux qui approuvent ces mesures n'ont alors ni à classer ni à reconnaître les établissements d'enseignement des autres provinces.

33. Le troisième domaine d'influence des associations volontaires est lié à ceux que nous avons mentionnés plus haut ; il s'agit de leur fonction dans une société démocratique. Le système socio-politique du Canada est quelquefois qualifié de pluraliste, parce qu'il comporte nombre de groupes qui agissent sur les décisions des divers pouvoirs publics. Les associations volontaires offrent le meilleur exemple de groupes organisés qui, à ce titre, exercent une influence considérable sur le public, les hommes politiques, et les hauts fonctionnaires. Elles servent d'intermédiaires entre le particulier et l'État, ordonnant d'une part la multiplicité des points de vue, et d'autre part les présentant d'une façon aussi cohérente que possible à ceux qui prennent les grandes décisions d'intérêt public<sup>1</sup>. Dans les États modernes, un grand nombre d'associations complètent l'action des gouvernements.

Influence politique

34. Le lien étroit entre les associations et le domaine politique se manifeste donc de deux façons. Premièrement, leur activité influe sur les décisions d'ordre politique, car elle fait souvent l'objet d'une publicité importante, outre que bon nombre de leurs dirigeants prennent une part active à la politique. Deuxièmement, les pouvoirs publics suivent de près, dans bien des cas, l'activité des associations et y jouent quelquefois un certain rôle — qui reste cependant discret. Ils recherchent l'avis de nombreuses associations, financent certaines de leurs activités et, enfin, sont attentifs à la façon dont elles règlent leurs

1. À l'occasion du débat sur le projet de loi 63, destiné à promouvoir la langue française au Québec, LÉON DION écrivait dans *Le Devoir* du 1<sup>er</sup> novembre 1969, p. 5 :

Au fossé qui semble s'être creusé entre les élus et le peuple, s'ajoute le recours à des moyens inédits, depuis le début de l'ère libérale, de pression sur le gouvernement. Les sociétés libérales en effet, outre les partis politiques, se sont donné un mécanisme particulier pour permettre aux citoyens de manifester leur mécontentement contre le gouvernement. Ce mécanisme s'appelle l'association volontaire ou le groupe d'intérêt. Malheureusement, ce mécanisme est trop souvent devenu l'instrument de dirigeants qui s'en servaient pour promouvoir leurs propres intérêts plutôt que ceux de leurs membres. Les efforts actuels pour mettre un terme au règne des oligarchies aboutissent souvent à la dissolution de l'association elle-même. Ainsi, l'immense monde étudiant dans le Québec ne dispose plus d'associations pour le représenter. D'où le recours à l'action directe comme technique de pression.



problèmes internes, notamment ceux qui concernent les relations entre groupes linguistiques, lesquels se posent aussi dans le domaine politique.

*C. Les associations volontaires et les relations entre les groupes linguistiques*

35. Vu leur rôle dans la société moderne, il n'est pas étonnant que les associations volontaires influencent fortement les relations entre groupes linguistiques. De nouveau, il faut établir une distinction entre les fonctions internes et les fonctions externes des organisations, quant à leurs membres et quant à la société en général.

36. Les associations communes constituent des points de rencontre entre les deux groupes linguistiques officiels, notamment entre les membres de régions où il n'y a pas de contacts entre les communautés linguistiques et culturelles. Pour eux, l'occasion de connaître personnellement des Canadiens de l'autre groupe ne se présente guère qu'au travail — s'il s'agit d'une entreprise importante d'envergure nationale — ou bien, et c'est ce qui nous intéresse ici, dans les associations volontaires. La participation des deux groupes aux activités des associations modifie leur attitude vis-à-vis l'un de l'autre, leur apprend à mieux connaître leurs réactions et intérêts respectifs, et enfin leur permet de mieux comprendre ce que les autres éprouvent quand ils sont amenés à prendre part à des activités avec des Canadiens parlant l'autre langue. La façon dont anglophones et francophones s'influencent mutuellement au sein des associations est un élément de la plus haute importance dans l'évolution de la dualité canadienne.

Fonctions externes

37. Une étude sur les associations volontaires révèle comment leurs positions et leurs activités agissent sur les rapports entre les groupes culturels et sur le milieu social. En se consacrant à certaines activités plutôt qu'à d'autres, en s'intéressant de préférence à certains problèmes, et en orientant l'attention de leurs membres et de la société, les associations peuvent modifier les circonstances qui déterminent les positions respectives des deux communautés linguistiques du Canada, même si elles n'en sont pas conscientes. Un régime de bourses d'études préconisé par une association d'étudiants, par exemple, peut avoir des effets considérables sur l'évolution culturelle des anglophones et des francophones ; tel groupe, soucieux du progrès économique des pays sous-développés, peut, en proposant certaines mesures au ministère des Affaires extérieures, amener le Canada à favoriser les pays d'expression anglaise plutôt que ceux d'expression française. De telles recommandations tendront peut-être à modifier inégalement les situations respectives des deux principaux groupes linguistiques sur les plans social et politique, voire économique.



38. En examinant les données recueillies pour le présent livre, nous avons présentes à l'esprit les fonctions internes et les fonctions externes des associations volontaires et les relations entre anglophones et francophones. Nous avons constaté toutefois que, pour bien rendre compte des fonctions externes des associations, il aurait fallu retracer un réseau presque illimité de relations subtiles, ce qui aurait exigé des études d'une grande ampleur ; c'est pourquoi nous nous attachons surtout aux fonctions internes. Mais les membres et les dirigeants d'associations qui s'intéressent aux rapports entre les deux principaux groupes culturels devront examiner l'effet de leurs activités sur ces rapports dans la société.

Les fonctions internes, objet principal de notre étude

#### *D. Attitudes devant l'existence de deux communautés linguistiques*

39. Presque toutes les associations canadiennes déterminent d'une certaine façon le degré d'égalité réalisable entre anglophones et francophones ; cependant, la plupart n'ont pas fait de la qualité des relations entre les deux groupes une préoccupation première, ni même secondaire. Toutefois, leurs objectifs les plus importants, et la valeur que leur accorde chacun des deux groupes, peuvent avoir de profonds effets sur ces relations. Soucieux de ne pas nous écarter de la réalité, nous nous rappellerons que notre intérêt pour l'étendue et la qualité des relations entre les deux groupes linguistiques officiels peut se centrer sur certains traits des associations que celles-ci, jusqu'à présent, ont considérés comme accessoires. Il se peut même qu'aux yeux de certains membres, une égale participation des deux groupes fasse obstacle à la réalisation des buts premiers de l'association. Il s'agit alors de concilier deux objectifs : l'égalité entre les deux groupes linguistiques et la bonne marche de l'association.

40. Les associations réagissent différemment devant la situation que crée une société linguistique et culturelle hétérogène. Certaines s'appliquent à définir leurs objectifs et à mettre au point des méthodes propres à assurer aux deux groupes culturels des chances égales. D'autres, par contre, ne se soucient pas de l'existence des deux communautés et agissent comme si leurs membres appartenaient à un seul et même groupe. Évidemment, elles n'écarteront ni ne résolvent le problème, car elles mettent les objectifs de l'association au-dessus des facteurs linguistiques et culturels. Leur attitude, draconienne, suppose que les membres de la minorité linguistique officielle acceptent la langue et le comportement de la majorité. Cette solution, peut-être temporairement acceptable pour ce qui est du fonctionnement de l'association, ne permet certainement pas aux membres des deux groupes linguistiques

Le principe d'égalité et la survie des associations

de bénéficier des mêmes avantages. Ceux de la minorité participeront moins, ou plus difficilement, à la vie de l'association, et les avantages qu'ils pourront en tirer seront inférieurs en qualité et en quantité à ceux qui s'offriront à la majorité.

Les conséquences  
de l'inégalité

41. Nous exposerons cette situation dans le détail ultérieurement. Pour le moment nous nous contenterons de mentionner les trois issues possibles à cette inégalité. Ou bien la minorité linguistique officielle accepte une position d'infériorité au sein de l'association, ce qui implique une participation moindre à la vie de celle-ci ; ou bien des réformes assurent des possibilités égales aux deux groupes ; ou encore la minorité échappe à son statut d'infériorité en se dissociant de la majorité pour former sa propre association unilingue. La dernière option est parfaitement légitime et présente, dans certains cas, la meilleure solution pour les deux groupes. Il est évident, toutefois, qu'elle diminue les possibilités de rencontre entre les membres des deux communautés, à moins de mesures spéciales à cet effet.

Les conséquences  
d'une position  
d'infériorité

42. Dans un pays comme le Canada, où deux groupes culturels forts entendent conserver leur identité, il est peu probable que le groupe linguistique minoritaire accepte indéfiniment de se trouver dans une position d'infériorité<sup>1</sup>. C'est là un fait aux répercussions profondes, en ce qui concerne les associations. Certains francophones pourront tolérer leur situation d'infériorité, si elle n'entraîne pour eux qu'un certain malaise, à l'occasion, et le sentiment que leur qualité de membres ne leur vaut pas tout à fait les mêmes avantages. D'autres en auront tellement l'habitude qu'ils en seront à peine conscients. Leur complaisance disparaîtra très vite, cependant, lorsqu'ils auront compris que les avantages qu'ils retirent de leur appartenance à l'association influent sur leur développement personnel, sur la manière d'exercer leur profession et de s'acquitter de leurs obligations civiques. Ils constateront qu'appartenir à de telles associations peut s'avérer appauvrissant, et qu'ils devront en sortir pour participer à la vie canadienne au même titre que la majorité.

Besoins différents  
selon les individus  
et les groupes

43. Ce que représente pour chacun l'appartenance aux diverses associations varie considérablement selon les individus. Telle personne attachera plus d'importance aux associations à but récréatif, telle autre aux associations à but éducatif. Il en est ainsi, semble-t-il, non seulement des individus, mais des divers groupes, notamment des groupes linguistiques. On ne saurait donc déterminer dans quelle mesure une association facilite, chez les anglophones et les francophones, une égale participation à la vie de la société canadienne, qu'en tenant compte des buts que chacun poursuit par son intermédiaire. Si les associations

1. *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, § 103.

n'assurent pas les mêmes avantages aux deux groupes linguistiques officiels, il peut en résulter pour elles des effets plus ou moins graves selon le degré où les associations peuvent répondre aux désirs des deux groupes, et selon ce que ceux-ci attendent des différentes associations.

44. Les associations volontaires ont une très grande importance dans la société moderne. Grâce à elles, les membres des deux groupes linguistiques officiels participent à la vie de la société canadienne dans presque tous les domaines. Elles donnent l'occasion aux membres de groupes culturels différents de se rencontrer, de mieux se comprendre et d'arriver à des compromis, lorsque ceux-ci sont possibles et souhaitables.

Résumé

45. Si l'égalité doit se réaliser au Canada, presque toutes les institutions sociales auront un rôle à jouer, notamment les associations volontaires. Elles devront se montrer très attentives aux exigences des deux groupes linguistiques, sans cesser d'offrir assez d'avantages pour retenir leurs membres et en attirer de nouveaux.

### *E. Facteurs négatifs et facteurs positifs*

46. Dans notre étude des associations volontaires, nous insistons plus particulièrement sur ce qui a favorisé, ou gêné, le développement des deux communautés linguistiques, sur les tensions entre elles et sur les mesures prises par les associations pour les résoudre. Les relations culturelles au sein des associations sont influencées par des conditions extérieures sur lesquelles les associations n'ont guère de prise.

Optique générale

47. L'importance numérique relative des anglophones et des francophones dans une association commune influe inévitablement dans une très large mesure sur les relations entre les deux groupes linguistiques. En général, une coexistence fructueuse sera plus facile à réaliser si leurs effectifs au sein d'une association sont sensiblement les mêmes.

Rapport  
numérique

48. Voisins immédiats et chefs de file en de nombreux domaines, les États-Unis influencent fatalement les usages et les activités de nombreuses associations volontaires. Dans les mémoires qui nous ont été présentés, diverses associations en ont fait état, notamment en ce qui concerne l'emploi du français ou de l'anglais dans certaines de leurs activités. L'Association des infirmières de la province de Québec (The Association of Nurses of the Province of Quebec), par exemple, a exprimé le point de vue ci-après, qui a été repris par plusieurs autres associations :

Le cadre nord-  
américain

La province de Québec subit comme les autres provinces l'influence des États-Unis ; cette influence s'est particulièrement fait sentir dans les hôpitaux durant et après la dernière guerre. Un grand nombre de médecins



sont allés y chercher un complément de formation. Les vastes programmes de recherches institués dans ce pays influencent la médecine à travers le monde et ont une répercussion sur les soins donnés aux malades aussi bien dans le domaine de la prévention et des soins proprement dits que dans la réhabilitation. Si l'on ajoute à cela la formation reçue chez les infirmières par le personnel de cadres, l'on peut dire que nos hôpitaux, nos écoles d'infirmières, nos services de santé sont organisés à l'américaine.

Origine des  
associations  
volontaires

49. Le lieu d'origine d'une association (canadien ou étranger), les personnalités dominantes parmi les fondateurs et les premiers dirigeants, de même que les grandes étapes de son évolution, conditionnent fortement sans doute la façon dont les membres exercent aujourd'hui leur action. Or, une bonne partie des associations canadiennes ont été calquées sur celles de Grande-Bretagne ou des États-Unis, ou ont été « importées » tout simplement de ces pays — ce qui n'a pas facilité la tâche des associations désireuses de se montrer aussi attrayantes et accueillantes aux francophones qu'aux anglophones.

50. Bien que l'on ait quelquefois tendance à exagérer le « continentalisme » ou l'américanisme de certains Canadiens de langue anglaise, il n'en reste pas moins que ceux-ci ont plus de propension pour le mode de penser nord-américain que leurs concitoyens francophones. Ils auront, pour bon nombre, des contacts plus fréquents avec les États-Unis, ce qui les incite parfois à modeler leurs associations sur des organisations américaines semblables, ou à essayer au moins de convaincre leurs confrères d'adopter les lignes de conduite ou les usages qu'ils ont pu admirer aux États-Unis. De même, certains Canadiens anglophones très attachés au Royaume-Uni trouvent naturel ou souhaitable de prendre modèle sur les associations britanniques. C'est pourquoi un grand nombre d'associations canadiennes semblent des répliques d'associations américaines ou britanniques.

La situation  
politique du pays

51. Enfin, la situation générale du pays, et notamment les événements politiques, peut avoir des répercussions au sein d'une association, indépendamment de son sort. Les relations entre anglophones et francophones y ont été touchées par la montée du nationalisme canadien-français et par ses effets sur le climat politique. Les tendances autonomistes et indépendantistes des dernières années ont été lourdes de conséquences pour un certain nombre d'associations. Dans certains cas, on s'est aperçu que les accommodements antérieurs qu'on avait crus satisfaisants avaient fait obstacle à l'égalité. Dans d'autres cas, des accommodements qu'on aurait pu estimer propres à satisfaire les deux groupes culturels se sont révélés décevants sous ce rapport, à cause de sentiments très vifs entre membres francophones et anglophones. À moins de correspondre à un désir réel, la collaboration ne peut exister vraiment.



52. On ne saurait exagérer l'importance du climat politique pour les associations volontaires. Souvent, elles sont des microcosmes de la société et en reflètent les tensions, les angoisses et les aspirations. Comme sous divers rapports elles s'interposent entre les citoyens et l'État, les associations se ressentent souvent — d'une manière directe ou indirecte — de l'action du gouvernement ; aussi sont-elles très sensibles aux questions politiques. Comme les membres des associations volontaires, et notamment ceux qui y prennent une part active, ont aussi des activités de cet ordre, on conçoit que ces associations réagissent vivement aux forces politiques extérieures. Les crises dans les relations entre les deux groupes linguistiques au sein des associations volontaires ont souvent coïncidé avec les différends entre Québec et Ottawa et peuvent être rattachées à ceux-ci. Il n'en reste pas moins que les effets du passé et de la situation présente peuvent être neutralisés, dans une large mesure, par l'action même des associations.

53. Pour subsister, une association doit exercer suffisamment d'attrait auprès des particuliers et leur offrir des avantages égaux ou supérieurs au prix à consentir pour en faire partie. Il est difficile, sinon impossible, de déterminer le prix et les avantages de l'appartenance à une association. Ainsi, tel en sera membre pour éviter les critiques, et tel autre pour des gratifications inattendues et sans rapport avec les objectifs de l'association. Peser ce qu'on donne et ce qu'on reçoit dans une association, démarche qui détermine le zèle de chacun des membres, ne peut jamais se faire avec une pleine connaissance de tous les facteurs, mais n'en revêt pas moins une extrême importance. Très peu sont conscients de cette démarche, mais leur décision d'entrer dans une association et d'y jouer ou non un rôle actif découle du processus que nous venons d'esquisser. À long terme, une association est exposée à disparaître si un trop grand nombre de ses membres jugent négatif le rapport entre ce qu'ils reçoivent et ce qu'ils apportent.

54. Lorsqu'une association réunit deux groupes distincts — par exemple deux groupes linguistiques —, il est très important que le prix et les avantages de leur appartenance soient comparables pour l'un et l'autre. Sans quoi, les membres du groupe défavorisé participeront moins activement à la vie de l'association, et celle-ci aura moins de facilité dans son recrutement. Et alors ce déséquilibre fera inévitablement obstacle aux bonnes relations entre les deux groupes.

55. La notion « prix et avantages » suppose la possibilité d'une estimation personnelle, et l'aptitude chez les membres à mesurer ce que leur apporte l'appartenance à une association. Or, il n'en est pas toujours ainsi : il est possible qu'un membre soit défavorisé sans s'en rendre compte. C'est pourquoi un observateur de l'extérieur sera peut-être plus apte à estimer les avantages qu'un membre retire ou devrait

Prix et avantages  
de l'appartenance  
à une association

Les objectifs  
d'une association  
volontaire

retirer de l'association. Dans le présent livre, nous adopterons les deux perspectives : celle du membre et celle de l'observateur.

56. Si les besoins que satisfait une organisation et les mobiles qu'elle fournit sont très variés et souvent trop subtils pour être perçus par bon nombre de membres, on peut néanmoins déceler les principaux mobiles en considérant les objectifs de l'organisation. Mais ceux-ci ne révèlent pas tout ce qui incite à se joindre à une association ou à y rester. Entrent aussi en ligne de compte la façon dont l'association poursuit ses objectifs, son organisation, et les avantages que retirent les membres de leur participation à ses activités.

Les divers  
aspects de notre  
recherche

57. La plus importante des études effectuées pour nous en vue de la préparation du présent livre<sup>1</sup> établit une distinction entre les aspects suivants des associations volontaires : objectifs, activités, structures, coordination, représentation et communications. Pour les chapitres qui seront consacrés à ces aspects, nous avons suivi la méthode des auteurs de l'étude. Il nous a semblé souhaitable toutefois d'y apporter une certaine simplification en groupant diverses catégories. Dans les quatre chapitres suivants, nous traiterons des objectifs, des activités, des structures (y compris la représentation) et des communications, domaine où nous nous intéresserons à l'emploi des langues. Les questions de coordination sont étudiées dans les chapitres consacrés aux activités et aux communications.

58. Aborder ainsi l'étude des divers aspects des associations nous permet de les faire ressortir isolément, mais cela ne va pas sans risque : en voulant nous en faire une idée aussi claire et nette que possible, nous pouvons donner l'impression que chacun existe en réalité indépendamment de tout autre. Bien entendu, la situation est en fait beaucoup plus complexe. Il n'arrive que rarement, sinon jamais, qu'un aspect ait à lui seul un effet déterminant sur la nature des relations entre les groupes culturels dans une association volontaire. Ce sont invariablement les dispositions prises à l'égard d'un certain nombre de ces aspects, et la corrélation entre eux, qui déterminent les attitudes des anglophones et des francophones à l'égard les uns des autres, et la façon dont ils pourraient parvenir à l'égalité. Ces relations fort complexes feront l'objet du dernier chapitre.

---

1. MEISEL et LEMIEUX, « Ethnic Relations in Canadian Voluntary Associations ».

A. Classification des associations volontaires

59. On classe parfois les associations volontaires selon leurs buts principaux. Étant donné que leurs activités et souvent leurs structures en dépendent, cette méthode permet de distinguer effectivement différentes catégories. Il existe encore beaucoup d'autres classifications où l'unité va du simple regroupement jusqu'à des catégories analytiques complexes.

60. Les associations peuvent être classées, par exemple, selon leur orientation générale ; certaines ont pour objet les intérêts de leurs membres, tandis que d'autres cherchent à transformer le milieu social, ou à freiner son évolution. Celles-ci, dont les associations qui s'intéressent à la conservation (des ressources naturelles, etc.), à la protection des animaux, ainsi que des groupements tels que la Voix des femmes, s'emploient à diffuser (ou « projeter ») certaines valeurs ou principes d'action. C'est pourquoi on les classe parfois, en anglais, sous le nom d'associations « projectives ».

L'orientation des associations volontaires

61. Les associations de la première catégorie, plus centrées sur elles-mêmes, peuvent être réparties en sous-catégories, selon les fonctions qu'elles remplissent. Bon nombre veillent aux principaux intérêts d'ordre professionnel ou pécuniaire de leurs membres. De par leur action auprès de ceux-ci, ce sont des associations à but « utilitaire », telles l'Union catholique des cultivateurs ou la Canadian Federation of Agriculture. Leur particularité consiste dans le service complémentaire (habituellement professionnel) qu'elles dispensent. D'autres s'attachent de plus près aux besoins de leurs membres et peuvent être classées d'après leurs objectifs. Elles auront soit un but éducatif, telles l'Asso-

Associations au service de leurs membres

ciation canadienne d'éducation des adultes et la Canadian Association for Adult Education, soit un but de récréation, telles la Confédération des loisirs du Québec et la Canadian Amateur Hockey Association. On peut même parfois établir une classification plus précise. Dans le cas des dernières, par exemple, on pourra distinguer celles qui se consacrent au sport, au théâtre, à divers passe-temps.

Multiplicité des  
buts

62. Très peu d'organisations poursuivent un seul but ou même un ensemble de buts qui entrent exactement dans l'une des deux catégories que nous venons d'établir. Les chambres de commerce, par exemple, sont des associations utilitaires dans la mesure où elles ont pour but de promouvoir les intérêts des hommes d'affaires qui en font partie, mais par ailleurs elles se rangent dans la catégorie des associations « projectives » si elles mènent une action en faveur d'un système économique fondé sur l'entreprise privée. En général, il est assez facile toutefois de déterminer quels sont les objectifs prédominants d'une association.

### *B. Égalité des chances dans les différents types d'associations*

63. Dans les associations volontaires, le degré de participation et d'interaction des deux groupes linguistiques tient à nombre de facteurs et de conditions. Les faits incitent à croire néanmoins qu'il est plus difficile pour les deux groupes de participer également et de tirer des satisfactions comparables dans le cas des associations à but d'ordre éducatif et « projectif » que dans celui des associations à but récréatif et utilitaire.

Les associations à  
but récréatif

64. Les associations volontaires qui se consacrent aux loisirs recrutent à l'échelon local presque tous leurs membres, et ceux-ci ont des préoccupations relativement simples et immédiates. Ils se joignent à l'association pour se livrer à un jeu, s'adonner à un passe-temps ou pour occuper leurs loisirs de quelque autre façon. Ces activités n'ont guère de rapport avec les grands problèmes d'idéologie ou les questions d'intérêt public sur lesquels se divisent les hommes. Dans la mesure où elles restent à l'écart de la mêlée, les associations à but récréatif ressentent peu les effets de la crise canadienne, contrairement à beaucoup d'autres.

65. Ce n'est pas que les membres des deux groupes linguistiques officiels aient toujours égalité d'accès aux avantages des associations à but récréatif, ni que les rapports entre les deux groupes soient toujours satisfaisants. En effet, un bon nombre des difficultés dégagées dans le présent livre se posent dans toutes les catégories d'associations ; toutefois, elles sont souvent moins nombreuses et moins accusées dans les associations de loisirs.



66. Il en est ainsi des associations à but utilitaire, mais à un degré moindre. Comme dans tous les autres types d'associations, il y est souvent impossible pour les membres de la minorité linguistique officielle de participer dans la même mesure aux activités ou d'en tirer les mêmes avantages. Cherchant généralement à rendre à leurs membres des services concrets et bien circonscrits, les associations à but utilitaire n'ont pas à faire face à certaines des difficultés que connaissent souvent les associations à but éducatif et « projectif ».

Les associations à but utilitaire

67. Une bonne illustration de ce fait nous est fournie par un échange de propos qui s'est déroulé au cours d'une audience entre un commissaire et le président d'une association à but utilitaire, l'Institut canadien des comptables agréés (Canadian Institute of Chartered Accountants) :

LE COMMISSAIRE — Vous êtes, semble-t-il, l'exemple d'une organisation qui exerce une activité homogène dans tout le Canada, et qui cependant est fort enracinée au Québec où elle compte des membres francophones. Vous avez réussi à maintenir le sentiment d'une association unique reposant en quelque sorte sur un principe de fédération [...] À quoi attribuez-vous ce succès ?

LE PRÉSIDENT — Je dirais que cela est attribuable en partie au fait qu'en traitant de problèmes professionnels on trouve un terrain commun. Il peut exister des différences tenant à l'éducation, aux régions, ou à la spécialité, mais lorsqu'on aborde un problème professionnel, il n'y a pas bien sûr de solution unique, mais la recherche se circonscrit au domaine professionnel, et les entretiens deviennent faciles quoi qu'il arrive<sup>1</sup>.

68. Les associations « projectives » ont non seulement pour objet de propager certaines idéologies et certaines valeurs, mais aussi de toucher par leur message des secteurs particuliers de la société. Une grande partie de leurs efforts tendent à façonner des politiques gouvernementales. Il est alors nécessaire d'établir à quels pouvoirs publics ressortissent les questions qu'elles soulèvent. Ce point a souvent fait l'objet de désaccords marqués entre membres anglophones et francophones. Les associations volontaires œuvrant dans des domaines aussi divers que l'administration municipale, l'agriculture ou l'enseignement supérieur ont toutes été aux prises avec des différends de cet ordre entre leurs membres.

Les associations « projectives »

69. L'éducation a souvent des aspects nettement utilitaires en ce sens qu'elle accroît l'efficacité au travail. Les associations qui se consacrent aux intérêts professionnels de leurs membres mettent souvent sur pied des programmes de formation. Ceux-ci posent généralement moins de problèmes entre les deux groupes culturels que les programmes de formation plus générale et moins professionnelle des associations non essentiellement utilitaires. Toutefois, l'éducation se rattache

Les associations à but éducatif

1. D. Lukin Johnston, président de l'I. C. C. A., audiences publiques de la Commission, Toronto, le 30 mars 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

aux valeurs de la société. Même lorsqu'il s'agit de connaissances apparemment étrangères aux notions de valeurs — par exemple celles de la technologie de l'informatique —, la matière de l'enseignement et ses répercussions sociales sont liées à l'échelle des valeurs du milieu. Nos enquêtes révèlent toutes que les deux principales communautés linguistiques sont attachées à des cultures aux idéaux différents. C'est pourquoi, dans les associations communes, anglophones et francophones n'accordent pas toujours la même importance aux buts et à l'orientation des programmes éducatifs.

### *C. Buts divergents*

Points de vue  
anglophones et  
francophones

70. Comme nous l'avons vu, la plupart des associations volontaires se fixent plus d'un but. On conçoit donc que les membres n'attachent pas tous la même importance à chacun. Les différences ne sont pas fortuites, mais reflètent les intérêts, la formation, et les valeurs des groupes, y compris évidemment les deux groupes linguistiques. Dans les associations communes, francophones et anglophones accordent la première place à des objectifs différents.

Exemples

71. Des investigations sur les rapports entre anglophones et francophones dans les syndicats ont révélé « qu'en Ontario, la direction et le personnel accordent à l'action politique la seconde place, immédiatement après la négociation collective, dans leur ordre de priorité, l'éducation (y compris la formation politique) venant au troisième rang. Au contraire, dans le Québec, les syndicats affiliés au Congrès du travail du Canada mettent l'éducation (y compris la formation politique) au premier rang<sup>1</sup> ». Dans le même ordre d'idée, le fait que l'Association des médecins de langue française du Canada existe parallèlement à la Canadian Medical Association reflète, outre le besoin de s'exprimer dans leur langue, le désir chez bon nombre de médecins francophones d'appartenir à une association qui considère l'exercice de la profession comme étroitement lié à la tradition culturelle — point de vue que les anglophones ne partagent pas en général<sup>2</sup>.

72. Les associations d'étudiants nous fournissent un excellent exemple. Jusqu'aux années 60, l'Union canadienne des étudiants (Canadian Union of Students) s'efforçait de promouvoir les intérêts des anglophones et des francophones. Mais la conception des étudiants de l'Université de Montréal, de Laval (et plus tard de l'Université de

1. Voir le document de travail rédigé pour la Commission par HARRY S. CROWE et LOUIS-MARIE TREMBLAY, « Union Organization ». Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice IV.

2. MEISEL et LEMIEUX, « Ethnic Relations ».

Sherbrooke), quant à la place de l'étudiant et de l'université dans la société, était sensiblement différente de celle de la majorité anglophone. Leurs chefs de file s'intéressaient davantage au « syndicalisme étudiant », assimilant les membres à des travailleurs intellectuels, dont les intérêts fondamentaux eussent été semblables, sous divers rapports, à ceux des autres catégories de travailleurs. Les représentants des universités anglophones avaient un point de vue plus conventionnel, et demandaient autre chose à leur association nationale. C'est ainsi que la nature des objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ont été à l'origine de désaccords marqués entre francophones et anglophones. Les divergences de vues ne se limitaient pas au rôle des associations dans la société. La protection des droits provinciaux en matière d'éducation constituait une préoccupation majeure pour les étudiants du Québec, mais n'intéressait guère la plupart des chefs de file des autres provinces.

73. Ces désaccords ont abouti à l'existence parallèle de deux associations — l'une francophone et l'autre anglophone — et ont montré comment, même dans un domaine comportant manifestement nombre d'intérêts communs, la disparité des objectifs rend difficile, sinon impossible, pour une association commune, d'offrir à tous ses membres les mêmes avantages. Dans ce cas précis, les étudiants du Québec accordaient plus d'importance que ceux des autres provinces au côté « projectif » de l'association qu'à son côté utilitaire<sup>1</sup>.

74. Il peut arriver que les membres d'une association adoptent inconsciemment des objectifs dissemblables, et que les divergences ne soient perçues que longtemps plus tard. La chose s'est produite à la Jeune chambre de commerce du Canada (Canada Junior Chamber of Commerce), qui n'a pas réussi à instaurer l'égalité entre les deux groupes linguistiques. Les causes de mécontentement chez les anglophones et chez les francophones sont nombreuses ; nous en analyserons quelques-unes plus loin. Les différences d'objectifs qui nous intéressent ici ont trait à la foi de l'association dans l'entreprise privée. Les milieux où se recrutent les membres des Jeunes chambres ne sont pas tout à fait les mêmes au Québec que dans le reste du Canada ; dans cette province, les professions des adhérents sont plus variées, mais la proportion des jeunes hommes d'affaires et membres des professions libérales y est plus faible. La suppression du terme « commerce » de l'appellation même de la Jeune chambre en témoigne, comme d'ailleurs le fait que les membres québécois tolèrent plus facilement l'intervention de l'État dans le domaine économique, et parfois la souhaitent même.

Les divergences de but peuvent passer inaperçues

1. L'Union canadienne des étudiants et l'Union générale des étudiants du Québec ont été dissoutes ultérieurement.



75. Dans le troisième article de son credo, la Jeune chambre internationale (International Junior Chamber) affirme que l'entreprise privée est plus apte que tout autre système à assurer la justice économique. Cette assertion n'a jamais été mise en doute par la Jeune chambre de commerce du Canada. D'autre part, en 1965, la Fédération des jeunes chambres du Canada français a proposé que cet article soit remplacé par une déclaration visant à faire de l'émancipation économique, sociale, politique et culturelle des citoyens le premier devoir de l'État. Les sections anglophone et francophone de la Jeune chambre de commerce du Canada poursuivaient manifestement des buts opposés. Mais ses dirigeants n'en étaient pas toujours conscients ; en effet, le sujet qu'ils ont choisi pour les joutes oratoires pancanadiennes de 1963 portait précisément sur l'article 3 mentionné plus haut.

76. Dans un cas comme celui de la Jeune chambre, les membres d'un groupe linguistique, ou de l'un et de l'autre, n'avaient probablement pas remarqué que leur organisation subissait un changement considérable, dont les répercussions variaient selon le secteur. L'historique des relations entre les deux groupes fait ressortir une évolution divergente, qui ne découlait pas nécessairement de conflits d'ordre culturel, mais tenait à ce que la Jeune chambre n'attirait pas les mêmes éléments et ne jouait pas le même rôle au Québec et dans le reste du Canada. Qu'il y ait eu des différences d'objectifs, et qu'elles n'aient pas toujours été perçues immédiatement, voilà qui rendait encore plus difficile la solution des conflits issus de la diversité culturelle des membres.

#### *D. Disparités dans l'ordre des objectifs*

77. Les différences d'objectifs que nous avons pu constater dans le cas de la Jeune chambre étaient radicales par certains côtés ; il n'est donc pas étonnant qu'elles aient entraîné de sérieux conflits. Même lorsque les deux groupes culturels d'une association tendent vers les mêmes objectifs, il arrive parfois qu'ils ne conçoivent pas identiquement les moyens à prendre pour les atteindre. Souvent, dans une association commune, les membres des deux groupes ne classent pas ses objectifs selon le même ordre.

78. C'est précisément ce qui se passe aujourd'hui dans les associations canadiennes, étant donné que de nombreux francophones désirent prendre une part active à l'essor du Québec. Le programme d'action et les activités des membres francophones en sont modifiés d'une façon qui souvent n'est pas sentie hors du Québec. Les deux groupes linguistiques tendent alors à établir un ordre de priorité différent pour les tâches de leurs associations. Par exemple, les membres anglophones



de la Fédération canadienne des maires et des municipalités (Canadian Federation of Mayors and Municipalities) — plus particulièrement ceux des petites provinces — seront plus enclins que les membres québécois à préconiser des politiques entraînant l'intervention du gouvernement fédéral dans les affaires municipales. Les francophones sont plus exigeants quant au respect des compétences provinciales dans ce domaine, et très prompts à s'élever contre les empiétements du gouvernement fédéral. Il s'ensuit que les membres de l'Union des municipalités du Québec, section québécoise de la Fédération, demanderont à celle-ci de remplir le rôle d'une sorte de chambre de compensation pour les sections provinciales. Quant aux membres anglophones, ils voudront en général lui accorder un rôle plus actif. Il se peut que, dans ces conditions, les anglophones des municipalités non québécoises entendent faire de l'association centrale un groupe de pression qui leur permettra d'obtenir plus de subsides du fédéral, alors que les membres francophones du Québec la considéreront simplement comme un service d'information.

### *E. Le danger des stéréotypes*

79. Les membres francophones d'une grande partie des associations que nous avons étudiées estiment, pour bon nombre, accorder plus d'importance que les anglophones aux activités éducatives. Si le fait est manifeste dans certains cas, dont celui des syndicats ouvriers, il est loin d'être aussi fréquent ou aussi accusé qu'on le croit généralement. Les deux groupes linguistiques entretiennent des mythes au sujet des buts qu'ils poursuivent dans les associations, et de leurs façons respectives d'œuvrer dans le cadre de celles-ci. Aussi de nombreux membres des deux groupes se font-ils une conception idéalisée d'eux-mêmes et caricaturale de l'autre groupe. Par exemple, les membres anglophones se considèrent comme gens ouverts, extrêmement généreux et toujours en quête de politiques favorables au bien des deux communautés ; par contre, ils semblent attribuer à leurs homologues francophones un esprit de clan, un certain manque d'efficacité, un chauvinisme excessif et une tendance à passer à côté d'avantages réels importants pour des considérations doctrinales irréalistes. Beaucoup de membres francophones s'estiment, pour leur part, moins matérialistes et intéressés et plus préoccupés des choses de l'esprit que leurs homologues anglophones, qu'ils tiennent pour un peu lourds, insensibles, opportunistes, toujours prêts à passer sur les principes de la société canadienne pour les avantages matériels qu'offre la civilisation nord-américaine. Si, comme toute caricature, ces représentations comportent une parcelle

Idéalisation et caricatures

de vérité, elles ne présentent certainement pas une image exacte de l'un ou l'autre groupe. Il existe pourtant un nombre étonnant de cas où les relations entre anglophones et francophones se ressentent de ce que l'un et l'autre groupes s'attribuent réciproquement des traits de caractère, des intentions et des desseins qui correspondent à ces mythes plutôt qu'à leur comportement réel ou à leurs aspirations véritables. Lorsque cela se produit, il devient difficile pour les associations de se fixer des objectifs et d'adopter des méthodes qui correspondent vraiment aux intérêts respectifs des deux groupes et de maintenir entre eux des relations réciproquement satisfaisantes. Dans l'étude effectuée pour nous, on fait fréquemment état de telles conceptions erronées chez les dirigeants d'organisations de jeunes, dont les associations d'étudiants, de hockey amateur, et les Jeunes chambres.

#### *F. Objectifs des associations ayant des liens avec l'étranger*

80. Nous avons déjà noté que de nombreuses associations canadiennes sont liées par l'histoire ou leurs structures à des associations analogues de Grande-Bretagne ou des États-Unis. Ces liens comportent certains risques dans un pays qui comprend deux groupes linguistiques officiels. Les buts, les structures et les méthodes des associations britanniques ou américaines se sont élaborés dans des milieux où la question des disparités linguistiques ou culturelles ne se posait pas ; on conçoit donc qu'on n'y ait pas prévu à quelles conditions deux groupes linguistiques pourraient retirer des avantages comparables d'une association commune. Ainsi, bon nombre d'organisations utilitaires comptent parmi leurs buts l'expression du patriotisme et l'attachement à divers symboles patriotiques. Ces buts sont souvent hérités des organisations mères, britanniques ou américaines ; et il se peut qu'à une certaine époque ils aient favorisé l'unité du pays, même s'ils n'avaient rien à voir avec les objectifs premiers de l'association. Les changements qui se produisent au Canada, et surtout les façons différentes de concevoir le pays, ont quelquefois dépouillé ces buts généraux de leur force unificatrice et en ont fait des obstacles à une poursuite harmonieuse des principaux objectifs de l'organisation. Même sans ces obstacles, les organisations dont les objectifs, les structures et les méthodes ont été importés d'autres pays ou fortement influencés par eux, ne conviennent pas nécessairement à un pays biculturel.

Objectifs rattachés  
aux conceptions de  
la société et  
du pays

81. Cela est principalement attribuable à ce que les buts que poursuivent les membres sont souvent très liés à leur conception de la société et du pays. La plupart des associations britanniques et américaines qui ont servi de modèles supposent une conception identique

chez leurs membres. Elles n'admettent pas de grandes divergences d'opinion sur des questions aussi fondamentales. Les associations canadiennes qui entendent être au service des deux groupes linguistiques se rendent de mieux en mieux compte qu'elles doivent être ouvertes à une grande diversité d'opinions, de part et d'autre, sur un certain nombre de points, dont la définition du Canada en tant que pays.

82. Le mémoire présenté par l'Union canadienne des étudiants montre, par un exemple, comment la conception du Canada chez les étudiants anglophones s'est révélée inacceptable pour les étudiants francophones, et est devenue un facteur de division :

Il est indubitable que certaines des lignes de conduite adoptées par la F. N. E. U. C. ou Fédération nationale des étudiants des universités canadiennes (National Federation of Canadian University Students) en vue d'accroître les possibilités d'aide financière à l'enseignement supérieur au profit de tous les étudiants, ne faisaient souvent qu'exaspérer les francophones par une orientation nettement fédérale.

### *G. L'unité canadienne conçue comme objectif*

83. Par le passé, beaucoup d'organisations canadiennes ont fait de « l'unité nationale » l'un de leurs buts, même lorsque leur objectif principal était utilitaire et consistait à promouvoir les intérêts professionnels de leurs membres. Ce but comportait l'avantage d'une action unificatrice auprès de membres divisés parfois sur les plans régional, professionnel ou autres. Toutefois, la dualité canadienne est aujourd'hui plus largement acceptée et de plus en plus de gens admettent qu'anglophones et francophones ne s'accordent pas toujours sur le sens de mots tels que « national » ou « unité ». Néanmoins, ces thèmes très généraux sont abandonnés à l'heure actuelle, s'ils n'ont pas de rapport avec les principaux objectifs de l'association. On sait maintenant que leur emploi empêcherait les membres des deux groupes linguistiques d'œuvrer à des intérêts communs plus précis dans le cadre des associations.

84. Il existe, bien sûr, des associations communes qui ont pour but de favoriser l'évolution de l'État canadien selon des principes bien définis et adoptés de concert. Ces associations remplissent une fonction utile, et rien de ce qui précède ne doit être interprété comme une critique à leur endroit.

85. Nous tenons à souligner les risques que comportent, pour une association à but utilitaire réunissant anglophones et francophones, des objectifs et des méthodes qui n'auraient à peu près rien à voir avec les buts véritables de l'association, et qui pourraient gêner la collabora-

Dangers inhérents  
aux objectifs peu  
appropriés

tion entre les membres des deux groupes linguistiques. Tout récemment encore, des associations canadiennes, dont l'objectif était le bien-être de certains groupes professionnels, préconisaient un resserrement des liens avec l'Empire ou le Commonwealth, ou l'accroissement de l'immigration en provenance du Royaume-Uni. Pourtant, il s'agissait dans certains cas d'objectifs étrangers au but premier de l'association ; aussi imagine-t-on difficilement en quoi ils pouvaient être conformes aux intérêts des membres de langue française.

86. Que de nombreuses associations d'envergure nationale aient adopté pareils objectifs ou des résolutions s'en inspirant, voilà qui montre que la participation des membres anglophones et des membres francophones n'était pas égale, et que les intérêts et les intentions des anglophones tendaient à prédominer. Dans son mémoire, l'Ordre impérial des filles de l'Empire (*The Imperial Order of the Daughters of the Empire*), par exemple, déclarait que rien ne limitait la participation des francophones dans les chapitres locaux. Il semble toutefois que l'appellation même de l'ordre est de nature à décourager les adhésions. C'est sans doute là une des raisons pour lesquelles au Québec seul le quart des membres sont d'expression française.

87. Ces dernières années, presque toutes les associations canadiennes au service des deux groupes linguistiques ont reconnu ne pas avoir, dans leurs buts comme dans leurs méthodes, satisfait aux besoins de la dualité canadienne. En conséquence, nombre d'entre elles se sont imposé la tâche difficile de redéfinir leurs objectifs, et de trouver une façon de faire plus acceptable.

Reflet de la  
situation politique

88. La manière dont une association volontaire s'adapte à la situation nouvelle dépend largement du climat où elle doit œuvrer face à la dualité culturelle de ses membres. Les associations reflètent la situation politique en ce qui a trait aux relations entre les deux communautés linguistiques. Leurs attitudes devant les problèmes d'ordre linguistique et culturel, auxquels souvent elles viennent tout juste de se sensibiliser, dépendent pour une large part de la mesure où leurs dirigeants se sont engagés dans le dialogue entre les deux communautés.



### *A. Critères de sélection*

#### *1. Double objet de l'étude : l'individu et l'association*

89. Le domaine des associations volontaires, extrêmement vaste, embrasse presque toutes les activités humaines. Aussi avons-nous dû recourir à une sélection rigoureuse en nous fondant sur deux critères étroitement liés : la satisfaction personnelle des membres anglophones et francophones au sein des associations ; l'aptitude des associations à répondre aux besoins des deux collectivités linguistiques. Dans le premier cas, il s'agit du sort fait à l'individu au sein d'une société dualiste ; dans le deuxième, des effets de la dualité sur les associations.

#### *2. Activités d'ordre général*

90. La plupart des grandes associations volontaires exercent, à un moment ou l'autre, l'une ou plusieurs des activités suivantes : information, formation des membres, réunions ou congrès, étude et mise aux voix de projets de résolution, présentation de mémoires, organisation d'échanges et de manifestations sociales, administration courante et activités diverses correspondant à leurs objectifs propres. Les désignations de ces activités étant assez claires, quelques explications seront suffisantes.

91. Les associations fournissent à leurs membres des renseignements venant de l'extérieur et se rapportant à leurs objectifs ; de plus, elles les tiennent au courant de la situation interne. La formation dispensée

Quelques précisions

aux membres porte généralement sur des connaissances relatives aux buts de l'association, ainsi qu'aux tâches d'administration et de direction qu'ils seront appelés à exécuter. Pour certaines associations, tenir des réunions constitue la principale et parfois l'unique activité. Ces réunions ont lieu à l'échelon local, ou dans un centre provincial, régional ou national. Elles sont qualifiées de congrès lorsqu'elles rassemblent un très grand nombre de membres ou de délégués et ont pour objet des travaux stipulés par les statuts. Les délégués élisent le bureau, discutent rapports et projets, examinent et mettent aux voix les résolutions relatives au programme et parfois aux questions d'actualité. En organisant des visites entre membres d'une même association séparés par de grandes distances, ou entre membres d'associations différentes dont les buts sont connexes, les associations favorisent des échanges de renseignements et d'impressions. La plupart des associations, même si les contacts sociaux ne comptent pas au nombre de leurs objectifs, organisent de temps à autre des réceptions pour les membres et aussi pour leurs familles. La place des tâches administratives dans les activités d'une association varie selon les fins poursuivies et l'importance des effectifs. Quoi qu'il en soit, un minimum d'organisation est toujours essentiel. La dernière activité que nous mentionnerons est la plus importante à bien des égards, et aussi la plus difficile à définir. Elle correspond à la fin pour laquelle l'association s'est constituée, et elle conditionne toutes les autres. Il peut s'agir de pratiquer un sport, de jouer d'un instrument de musique, de veiller aux intérêts d'une profession ou d'un métier, de participer aux élections, de négocier des contrats de travail, d'exercer des pressions sur les pouvoirs publics, de diffuser une idéologie, ou d'une multitude d'autres fins pour lesquelles on forme des associations volontaires.

### *3. Les obstacles à une participation égale*

#### **La barrière linguistique**

92. Anglophones et francophones sont loin de tirer le même profit de leur appartenance aux associations communes ; ils ne mettent pas, non plus, la même intensité dans leur participation. D'une manière générale, les francophones prennent une moindre part aux activités, et s'y montrent souvent moins efficaces. Le facteur linguistique y est manifestement pour beaucoup. De fait, son importance est telle que nous avons estimé opportun de consacrer un chapitre à la communication entre les deux groupes linguistiques au sein des associations. Les difficultés tiennent essentiellement à ce que les anglophones unilingues sont majoritaires dans nombre d'associations communes. Les francophones sont donc réduits à employer l'anglais s'ils veulent bénéficier véritable-

ment de leur appartenance à des associations d'envergure nationale. Il est évident que la minorité de langue officielle s'en trouve désavantagée.

93. Les entraves à la pleine participation des francophones ne sont pas uniquement d'ordre linguistique. Il y a aussi les problèmes ressortissant au domaine culturel, qu'on ne saurait toutefois circonscrire avec autant de précision. Appartenir à une minorité, quelle qu'elle soit, influence l'individu et se répercute sur son rôle dans une association. Le règlement interne, la manière d'aborder les problèmes, les postulats tacites, la formation dispensée, le milieu professionnel qui caractérise la majorité, tout lui inspirera le sentiment d'être étranger et l'obligera à agir sur un terrain peu connu<sup>1</sup>.

94. Ce point de vue a été fort bien exposé par le directeur de l'École nationale de théâtre du Canada (National Theatre School of Canada), lors d'une de nos audiences publiques :

Il faut éviter non seulement la domination mais l'apparence de domination d'un groupe par l'autre. J'estime très important, du point de vue psychologique, que dans les situations où il y a une minorité et une majorité, la première ne se sente pas submergée par la seconde, indépendamment des faits. Lorsque, dans nos classes, les effectifs des deux groupes sont à peu près égaux, les cours se déroulent plus rondement que si le professeur se croit tenu de favoriser ou bien la majorité, ou bien la minorité, comme telles<sup>2</sup>.

95. Se sentir étrangers, comme il arrive souvent aux minoritaires, n'empêche pas nécessairement les francophones de participer aux activités de la majorité, mais leur impose sûrement de plus grands efforts sur le plan psychologique. En examinant de plus près les catégories d'activités esquissées plus haut, nous dégagerons les raisons pour lesquelles les membres des deux groupes n'y participent pas dans la même mesure.

Le sentiment d'être étranger et minoritaire

## B. Participation et principales catégories d'activités

### 1. Participation et information

96. Le profit que les membres retirent de l'information dépend, là encore, de la langue utilisée et de la connaissance de cette langue chez chacun. Si tous les documents sont bilingues, anglophones et francophones se trouvent sur un pied d'égalité. Or, la plupart des grandes

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, § 730.

2. M. James de B. Domville, directeur de l'École nationale de théâtre du Canada, audiences publiques de la Commission, Montréal, le 7 septembre 1965.

associations nationales ont été en butte à des difficultés en ce domaine, de sorte que les francophones n'ont pas été aussi bien renseignés. Bien sûr, si tous les Canadiens étaient bilingues, ces problèmes ne se poseraient pas, mais tel n'est pas le cas aujourd'hui, ni ne le sera demain, en toute probabilité. C'est ainsi que l'un des deux groupes se trouve avantagé par rapport à l'autre, parce que sa langue occupe une position privilégiée.

Présentation de  
l'information

97. Dans notre étude sur l'information des membres, nous nous sommes attachés jusqu'ici aux moyens de diffusion : bulletins, journaux, notes ou conférences. Or les décisions touchant l'information et les véhicules à utiliser sont aussi importantes que le choix de la langue. Si ces décisions sont toujours prises par les membres d'un seul groupe, sans qu'il y ait consultation de ceux qui connaissent bien les points de vue de l'autre groupe, les intérêts et les besoins de ce dernier seront négligés. Eu égard au facteur linguistique, et étant donné la prédominance des anglophones dans nombre de secteurs et la faiblesse numérique relative des francophones, ceux-ci ne jouent souvent qu'un rôle secondaire dans la conduite des associations communes. Aussi, leur pouvoir de décision est-il réduit, sinon inexistant, dans le domaine de l'information des membres.

La langue, véhicule  
de la culture

98. Pour certains, la langue de l'individu n'a rien à voir avec la plupart des activités des associations. Par exemple, quel rapport aurait-elle avec la façon de jouer au hockey ou la méthode à suivre pour lutter contre l'imposition des coopératives ? Rappelons ici que notre propos ne se limite pas aux deux communautés linguistiques, mais embrasse également les deux cultures. Et la culture en tant que « façon d'être, de penser et de sentir<sup>1</sup> » influence les idées de chacun sur les objectifs les plus importants et les moyens à prendre pour les réaliser. Les différences de culture expliquent assez bien pourquoi les membres de chacun des deux groupes n'attribuent pas la même priorité aux divers points du programme de leur association, et ne s'entendent pas toujours sur la manière de mener les activités.

99. Sur ce point, un représentant du Festival d'art dramatique du Canada (Dominion Drama Festival) a été très explicite. Exposant, lors d'une audience publique, combien son organisation avait du mal à former des jurys compétents, il déclarait :

Nous avons eu beaucoup de mal [...] à trouver des personnes versées dans les traditions et les techniques du théâtre pour former les jurys de nos festivals...

Il y a deux mois, j'ai demandé à une personnalité du théâtre français si elle accepterait de faire fonction d'examineur à l'un de nos concours.

---

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Introduction générale, § 38.



On m'a répondu : « Je le ferais volontiers. Cependant, si j'estime bien posséder l'anglais, je ne suis pas suffisamment biculturel<sup>1</sup>. »

100. Cette sensibilité à l'existence de deux cultures sous-tend la déclaration d'une personnalité marquante de l'Association des médecins de langue française du Canada, qui un jour définissait ainsi le but de son association : « favoriser le développement de la médecine selon le génie de notre civilisation [canadienne-française], de notre culture et selon nos aptitudes et nos dispositions intellectuelles<sup>2</sup> ».

101. Vu l'importance des disparités d'ordre culturel — à distinguer de celles d'ordre linguistique —, les associations désireuses de servir les intérêts des deux principales communautés culturelles ne pourront mettre en œuvre le principe d'égalité que si anglophones et franco-phones participent, de plein gré et à part entière, aux décisions touchant presque toutes les activités, y compris celle de l'information.

## 2. Participation et formation

102. La même règle s'applique à la formation des membres, qu'il s'agisse d'un domaine se rattachant aux buts propres de l'association ou de la préparation à des fonctions administratives. Là, comme ailleurs, la proportion des membres de langue française est relativement faible ; aussi nombre d'associations communes ont-elles opté pour des cours dispensés largement ou exclusivement en anglais, avec les conséquences que l'on peut imaginer pour les francophones.

103. Dans son mémoire, la Société des comptables en administration industrielle et en prix de revient du Canada (The Society of Industrial and Cost Accountants of Canada) aborde cette question en termes non équivoques :

Les revues comptables, la littérature technique et publicitaire de source canadienne étant généralement en anglais, ces services sont sans intérêt pour nos membres de langue française. Ils ne peuvent donc tirer de ces publications le bénéfice des recherches et des connaissances nouvelles.

104. Un autre mémoire traite cette question plus en détail :

Il existe au Canada de nombreux organismes professionnels d'enseignement : le Canadian Credit Institute en est un. Tous s'efforcent d'établir une norme nationale de compétence professionnelle en décernant des titres à ceux de leurs membres qui suivent les cours prescrits et sont reçus à une série d'examens sur divers sujets d'un programme qui est exactement le même pour toutes les provinces. Cet enseignement, comme dans le cas du Canadian Credit Institute, est généralement dispensé par correspondance, avec le

1. M. L. Melanson, du Festival d'art dramatique du Canada, audiences publiques de la Commission, Ottawa, le 1<sup>er</sup> mars 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

2. Le docteur Arthur Rousseau, en 1920. Citation relevée dans l'*Union médicale du Canada*, mars 1955, tome 84, p. 258. Les dirigeants actuels de l'Association préconisent toujours ce point de vue.

concours des divisions des cours postsecondaires des diverses universités du Canada, qui se livrent à cette tâche pour le compte des organismes éducatifs professionnels concernés. Dans certains cas, les divisions des cours postsecondaires des universités offrent des cours complémentaires appropriés. Par ailleurs, les sections locales du Canadian Credit Institute donnent des conférences dans leurs villes respectives et les étudiants de la région peuvent, par conséquent, profiter de ce complément de formation. Cependant, les étudiants de langue française désirant suivre ces cours et passer ces examens ont à surmonter au moins deux handicaps :

- (1) Les manuels et les documents annexes sont généralement fournis en anglais ;
- (2) Les examens ont lieu en anglais, ce qui oblige les élèves, dont la langue parlée journellement est le français, à penser leurs réponses dans cette langue et à les traduire en anglais. Cette tâche fait perdre du temps lors de l'examen, expose à des erreurs graves ou à des inexactitudes involontaires dans la traduction.

Le Canadian Credit Institute connaît les difficultés qu'il y a à fournir les manuels français nécessaires à la préparation des élèves aux examens, ces livres devant, par leur nature, être uniformes dans tout le Canada. La division des cours postsecondaires de l'Université de Toronto partage notre inquiétude à ce sujet. Il devrait être moins difficile, cependant, de trouver une université de langue française ayant la possibilité d'administrer un cours par correspondance et de faire passer des examens dans un certain nombre de centres. Le Canadian Credit Institute recherche par conséquent un moyen par lequel on pourrait éliminer les difficultés d'étude que rencontrent les élèves de langue française. L'Institut suggère également que les autres organismes et universités intéressés soient invités à partager avec tous les organismes professionnels éducatifs l'expérience acquise dans ce domaine<sup>1</sup>.

Difficultés  
à surmonter

105. Le mémoire du Canadian Credit Institute, ainsi que l'expérience de bien d'autres associations, indique que les associations canadiennes soucieuses d'assurer aux deux groupes des services équivalents ont parfois de grandes difficultés à surmonter. Il se peut que les manuels les plus appropriés ne se trouvent pas dans les deux langues, et même qu'ils ne soient pas canadiens, ou qu'il y ait pénurie de personnel sachant le français. Le coût de la traduction qui s'imposerait peut paraître exorbitant, mais il faut souligner que c'est là une notion liée d'ordinaire à un ordre de priorité, ou, en d'autres termes, au désir plus ou moins grand, de la part des associations, d'offrir aux francophones les mêmes avantages qu'aux anglophones. Un porte-parole du Conseil canadien du bien-être (Canadian Welfare Council) a touché ce sujet à l'occasion de ses commentaires sur le mémoire du Conseil :

Si vous téléphonez à notre bureau, la standardiste vous fera entendre un « Canadian Welfare Council », immédiatement suivi d'un « Conseil canadien du bien-être ». Un fanatique de l'organisation du travail vous dirait que c'est là pure absurdité. Nous avons des en-têtes de lettres bilingues

1. Mémoire présenté à la Commission par le Canadian Credit Institute.

très chargées. Dans nos congrès à l'échelle nationale, auxquels participent de 1 000 à 1 500 personnes, sinon davantage, nous assurons un service de traduction simultanée. Eh bien ! à un congrès tenu à Hamilton, nous avons pu constater que seulement 4 personnes sur les 1 000 présentes mettaient à profit la traduction simultanée [...] Et cela se prolonge indéfiniment. Mais, comme je le dis, à moins de croire que l'une des deux cultures peut vraiment offrir quelque chose à l'autre — et réciproquement — et que cet échange enrichira l'une et l'autre à la longue, diriger une association qui se veut bilingue et biculturelle n'a guère de sens<sup>1</sup>.

106. La conviction dont fait preuve le Conseil canadien du bien-être est nécessaire à toute organisation qui entend servir les deux groupes linguistiques. De toute façon, les obstacles d'ordre linguistique et culturel que les programmes de formation suscitent aux Canadiens d'expression française expliquent jusqu'à un certain point leur faible rôle dans les associations d'envergure nationale. Les associations canadiennes devront mettre au point des programmes de formation dans les deux langues, et en accepter le prix.

107. L'immensité du Canada occasionne cependant des difficultés. Il est parfois nécessaire que la formation soit dispensée en un lieu déterminé, où les membres doivent séjourner un certain temps. Il en résulte des frais et, par conséquent, un désavantage pour les moins fortunés.

Géographie et  
disparités  
économiques

108. Or, au Canada, les francophones ont collectivement moins d'aisance que les anglophones<sup>2</sup>, différence dont les effets se font sentir dans beaucoup d'associations. Les Scouts catholiques du Canada ne peuvent s'offrir des programmes aussi coûteux que les Boy Scouts of Canada. Nos enquêteurs ont observé ce genre de disparités dans un certain nombre d'associations. L'obligation de passer quelques jours à l'extérieur pour participer à des stages de formation peut exiger relativement plus de sacrifices d'un francophone que d'un anglophone. Si l'on ajoute à cela les ennuis que présente, pour un francophone, un séjour dans une ville où le français n'est pas d'usage courant (la plupart des associations organisent ces stages dans diverses régions du pays), il est évident que le désir et la possibilité de prendre part à ces stages de formation seront moindres chez eux que chez leurs homologues anglophones.

### 3. Réunions et congrès

109. Ce que nous avons écrit sur l'information et la formation des membres s'applique également aux réunions et aux congrès. La partici-

1. Reuben C. Baetz, directeur général du Conseil canadien du bien-être, audiences publiques de la Commission, Ottawa, le 14 décembre 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre III, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1969.



pation des francophones aux congrès nationaux a été particulièrement faible dans la plupart des associations communes sur lesquelles nous avons pu nous renseigner.

110. Qu'il en soit ainsi même lorsque les assemblées ont lieu au Québec, voilà qui démontre que la langue et la situation financière des membres francophones ne sont pas seules à intervenir. Le facteur le plus important aurait trait aux travaux mêmes de ces assemblées. Ils consistent habituellement à prendre connaissance de rapports sur les activités, à élire un bureau et à adopter diverses résolutions. Dans nombre d'associations, les membres francophones n'éprouvent pas beaucoup d'intérêt pour ces travaux, qu'ils estiment ne les toucher qu'accessoirement. Il semblerait donc que bien des associations n'aient pas su établir de programme susceptible d'intéresser et d'engager les membres francophones.

« Un jeu de  
nombres »

111. Peu à peu, la plupart des francophones en sont venus à accepter le point de vue de la majorité anglophone quant à la façon de prendre les décisions dans les associations communes : « dans un régime démocratique, c'est la majorité qui doit gouverner » ; c'est ce que nous avons appelé un « jeu de nombres<sup>1</sup> ». Les tenants de ce principe s'opposent à la distinction entre anglophones et francophones, estimant que dans une association l'opinion du plus grand nombre doit l'emporter, serait-ce contre le gré de tous les membres d'expression française.

112. Les francophones prêts à accepter ce principe dans les associations communes se contentent d'avantages qu'ils savent nécessairement moins nombreux et de moindre importance, et qui exigent plus de concessions de leur part. Acceptant leur statut de minoritaires, ils ne s'identifient pas véritablement à l'association et n'y prennent guère d'intérêt. Le programme des associations, en sont-ils venus à penser, est conçu en fonction des besoins de la majorité anglophone, et ne les concerne que de loin. Les dirigeants, presque tous d'expression anglaise, ne leur sont pas connus. Les débats auxquels ils sont conviés ne touchent généralement que les anglophones, et pour eux les résolutions sont souvent dépourvues d'intérêt, quand elles ne les contrarient pas. Dans ces conditions, nombre de francophones sont moins attirés par les congrès que la majorité anglophone, d'où leur participation moindre. C'est là une perte pour l'association en cause. De plus, lorsque les congrès se tiennent hors du Québec, les membres qui habitent dans cette province manquent l'occasion de mieux connaître le reste du Canada.

---

1. *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, § 91.



113. Cette tendance à l'abstention s'est accentuée au cours des dernières années. C'est, pour une bonne part, qu'un nombre croissant de Québécois francophones concentrent leur attention sur la société québécoise et son évolution, aux dépens de leur intérêt pour le reste du Canada. C'est aussi que les francophones acceptent de moins en moins le « jeu de nombres ».

#### 4. Résolutions

114. Nous avons vu que les objectifs des associations sont définis par la majorité anglophone, sans parfois assez d'égards pour les aspirations et les intérêts de la minorité francophone. Les résolutions adoptées lors des congrès expriment souvent les objectifs mêmes de l'association, ou ceux qu'elle semble poursuivre. Elles peuvent aussi traduire les vues des membres ou leurs revendications. Si elles ont pour objet un accroissement de l'immigration britannique, ou la conscription à une époque où le Canada français la rejette violemment, ou encore, plus près de nous, l'intervention du gouvernement fédéral dans les domaines de l'éducation ou des affaires municipales — où le Québec estime sa compétence menacée —, elles jouent presque sûrement le « jeu de nombres » et donnent aux francophones une raison de plus de s'éloigner des associations communes. Si, d'autre part, on y recommande l'emploi d'un plus grand nombre de fonctionnaires d'expression française au gouvernement fédéral, la résolution risquera de susciter de l'ennui ou de l'opposition chez les membres de langue anglaise.

115. Certaines associations adoptent volontiers un grand nombre de résolutions sur des sujets très variés, et assez souvent sans rapport immédiat avec leurs objectifs. Les associations s'exposent, par ces résolutions, à indisposer les membres de l'un ou l'autre groupe. Nous ne voulons pas dire qu'elles devraient éviter les sujets de désaccords, car s'il en existe entre eux, les deux groupes doivent les aborder ouvertement. Mais des résolutions sur des sujets d'un intérêt secondaire pour une association risquent, tout en étant inutiles quant à ses objectifs premiers, de susciter de vains conflits et de la rendre moins attrayante aux anglophones et aux francophones, et enfin de réduire leur participation à ses activités.

Les résolutions  
marginales

#### 5. Les échanges

116. Nos observations sur les activités s'appliquent aussi en général aux échanges que les associations organisent : visites de groupes francophones dans les régions de langue anglaise, et inversement ; échanges de conférenciers, d'employés et de responsables, ainsi que de spécia-

listes du domaine de l'une ou l'autre des activités des associations. Il semble que les groupes anglophone et francophone en retirent à peu près les mêmes avantages, au même prix. Sans doute, c'est que les participants savent qu'il faut rendre profitables aux deux groupes les activités de l'association, et aussi que, dans les circonstances, le francophone n'est pas isolé — ce qui, dans un milieu peu familier ou étranger, atténue le dépaysement, grâce au groupe bien connu et protecteur. Les échanges entre groupes sont souhaitables, dans l'ensemble, puisqu'ils sont propres à accroître l'intérêt du groupe francophone pour les associations d'envergure nationale ainsi que sa participation à leurs activités<sup>1</sup>.

## 6. *Les rencontres sociales*

117. Les faits défavorables à une égale participation des anglophones et des francophones, mentionnés plus haut, s'observent aussi dans les activités sociales des associations communes. Ils ont trait à la langue, aux disparités de moyens, aux différences de culture, et tiennent à ce que les rencontres sociales annuelles les plus importantes ont souvent lieu loin des centres francophones, dans des villes où l'on ne parle pas le français, même dans les hôtels ou autres endroits fréquentés par les touristes. Malgré tout, il est évident que les membres des deux groupes sont heureux de se retrouver dans un cadre social ; ces occasions de contact complètent les relations habituelles qu'ils entretiennent dans les associations. La présence des familles à quelques mondanités et l'atmosphère de détente et de fête qui y règne souvent facilitent les contacts et des liens étroits entre les membres des deux groupes, les amenant à mieux comprendre leurs aspirations et leurs points de vue respectifs. Les associations multiplieront, si possible, ces occasions de contact et les rendront aussi attrayantes pour les francophones que pour les anglophones.

## 7. *Participation et administration*

118. Les échelons auxquels s'administrent les associations d'envergure nationale varient selon la structure de chacune. La plupart ont des sections locales ou provinciales, et un siège national. La participation des membres sera généralement plus importante à l'échelon local, notamment chez les Québécois. Les dirigeants étant des anglophones, leur langue et leurs méthodes tendent à s'imposer dans l'administration, d'où les mêmes obstacles à la pleine participation des leaders et

---

1. Le mémoire de la Chambre de commerce de la province de Québec contient une excellente illustration de cet argument. Voir l'appendice II.

du personnel rétribué de langue française. Beaucoup d'associations ayant leur siège à Ottawa ou à Toronto, villes qui n'ont pas la réputation d'avoir beaucoup fait pour mettre les francophones à l'aise, le désir d'assumer des fonctions administratives dans les associations d'envergure nationale en a été encore contrarié chez eux.

### 8. *Activités spéciales des associations volontaires*

119. L'attrait que présentent les activités particulières des associations ne se prête guère à beaucoup d'observations d'ordre général ; en effet, il est largement lié à leur caractère et à leur champ d'application. À l'échelle du Canada, la barrière linguistique et culturelle est à l'origine du déséquilibre entre les participations des deux groupes, mais les conséquences pour chacun varient largement selon le type d'activité. Là encore, les membres des deux groupes se mêleront plus étroitement à la vie de leur association, s'ils peuvent avoir part égale aux décisions. D'une manière générale, les francophones ont été moins favorisés en ce domaine, et leur participation s'en est trouvée amoindrie.

### C. *L'importance de la coordination*

120. Le travail de coordination exige une somme considérable de compétence, de patience et de bonne volonté. Si, par exemple, le siège d'une association nationale tend à coordonner trop étroitement et rigoureusement les activités de toutes les sections, il risque d'imposer une uniformité telle que certains groupes de membres auront tendance à se désintéresser d'une partie des activités, et, par suite, de l'association même. Par contre, si une association ne fait pas suffisamment d'efforts pour coordonner les programmes des sections, elle gaspillera énergies et ressources de toutes sortes par double emploi inutile ; de plus elle se privera des avantages de la collaboration à une œuvre commune entre membres aux origines différentes. Il est évident que les associations désireuses de bien servir les intérêts des deux groupes devront coordonner les activités de leurs membres francophones et anglophones de façon que la répartition des ressources soit équitable, et que les deux groupes aient voix au chapitre dans l'élaboration et l'exécution de programmes qui les intéressent.

121. Il n'existe pas de critère absolu qui permette aux membres de mesurer la coordination. Il y a de grandes différences entre les associations, en ce qui concerne les objectifs, les activités, la nature et les intérêts des deux groupes, ainsi que l'élaboration des programmes. Dans telle association, une coordination rigoureuse peut convenir à un

Le rapport entre avantages et contributions



type d'activité, alors que pour un autre le contraire s'imposerait. Il est utile, néanmoins, lorsqu'une association décide à quel échelon elle coordonnera ses activités, de peser les coûts et les avantages perceptibles et non perceptibles de cette coordination pour les membres. L'idéal serait que ceux des deux groupes puissent réaliser leur plein développement sans gêner les autres mais en bénéficiant de leur présence. Les associations ne parviennent presque jamais à cet équilibre ; elles ne peuvent que s'en approcher par une longue expérience d'activités diverses.

Nécessité d'une  
planification  
commune

122. La coordination atteint le plus haut niveau d'efficacité lorsque membres anglophones et francophones élaborent de concert les divers projets et plans d'action. Inversement, si un programme émane surtout d'un seul groupe et si ce dernier le présente à l'autre comme un fait accompli, la coordination est difficile.

D'où émanent les  
programmes ?

123. En pareilles circonstances, se pose la question de savoir qui est à l'origine des programmes auxquels anglophones et francophones sont appelés à prendre part. Souvent, en fait, il s'agit d'établir si le choix des activités relèvera du siège ou des sections. Alors interviennent le caractère et la taille des associations. Il est arrivé que cette question soulève des problèmes internes, notamment lorsque des sections québécoises ou francophones estimaient que le programme général était de conception trop centralisée et que, par conséquent, les intérêts de leur groupe étaient méconnus. Il est plus facile de parvenir à une coordination efficace lorsque les activités projetées sont attrayantes pour les participants ; et elles le seront d'autant plus que les membres auront un rôle à jouer dans leur planification. Dans un pays comme le Canada, la participation des deux groupes linguistiques sera souvent mieux assurée si le siège ou organe central confie certaines de ses tâches aux sections provinciales, régionales ou locales afin de les encourager à l'élaboration et à l'exécution de politiques et de programmes.

124. Il est généralement plus onéreux, en temps et en argent, de décentraliser le pouvoir de décision, pour coordonner ensuite les diverses activités que proposeront sections et responsables. Toutefois, une association désireuse de servir ses membres, de traiter équitablement les deux groupes linguistiques, ne peut se soustraire à cette dépense. D'ailleurs, toute autre voie pourrait se révéler plus coûteuse.

Coordination et  
communication

125. Pour coordonner les activités des deux groupes linguistiques, il faudra que l'association ait assuré entre eux des communications suffisantes. Une bonne coordination est impossible si ceux qui participent à un programme ne se renseignent pas mutuellement sur leurs points de vue et leurs intérêts. Les problèmes que pose la communication entre les deux groupes linguistiques sont étudiés au chapitre v,



lequel porte aussi dans une large mesure sur les difficultés de la coordination traitées dans le présent chapitre.

126. Les deux groupes linguistiques ne peuvent tirer le même profit de leur appartenance aux associations s'ils ne participent pas également à leurs activités. Ils ne jouissent pas non plus de tous les avantages indirects que peuvent procurer les associations. En conséquence, des disparités peuvent apparaître ou se perpétuer entre les deux groupes linguistiques et atteindre les membres sur les plans de la profession, des loisirs, de l'équilibre psychologique et des droits civiques.

127. Autre conséquence grave : moins la participation d'un groupe est importante, plus elle tend à se réduire. Et, faute d'un rôle actif dans une association, il ne sera guère possible d'influencer le personnel et d'orienter le programme et les activités. En ne jouant pas pleinement leur rôle dans une association, les membres d'un groupe compromettent son utilité pour les leurs. Comme il est plus difficile pour un groupe d'acquérir de l'influence que de renoncer à celle qu'il possède déjà, quitter les associations peut avoir, à long terme, des conséquences auxquelles on ne saurait remédier sans des efforts exceptionnels.

Résumé



128. Les règles et les modalités selon lesquelles francophones et anglophones peuvent faire valoir leurs opinions et leurs intérêts au sein des associations volontaires influent sur les rapports entre les deux groupes linguistiques et sur la participation effective de chacun à la vie du pays.

A. *Formes d'organisations*

1. *Généralités*

129. La façon dont les éléments d'une organisation sont liés entre eux détermine dans une large mesure par qui et comment les décisions sont prises. Cette structure est toujours définie dans les statuts et cela permet de déterminer à quels niveaux de l'organisation se décident certains types précis de politiques et de pratiques internes. Les statuts indiquent aussi la répartition des pouvoirs et des tâches. L'organisation officielle d'une association est un cadre assez rigide dans lequel s'inscrit un vaste ensemble de règles et de pratiques non formulées, toujours en évolution, qui offrent généralement une image plus exacte de l'organisation. De toute évidence, toutefois, ces dernières sont fortement influencées par la structure sous-jacente. Nous nous proposons d'étudier ces deux aspects des associations volontaires et de déterminer comment ils influent sur les deux principaux groupes linguistiques du Canada.

Statuts et pratiques internes

130. Les statuts, et les organigrammes qui s'en inspirent, sont souvent une expression concrète des vues de leurs auteurs sur la forme souhaitable des rapports entre les éléments constituant l'association. Ils déterminent certains modes de comportement et traduisent la façon

Les statuts

dont les dirigeants conçoivent ou ont conçu les groupes composant l'association et la forme la plus appropriée de leur interaction. Dans un pays comptant deux communautés linguistiques, les statuts sont de ce fait d'utiles indices de la conception que les membres influents des deux groupes linguistiques se font ou se sont faite de ces interactions.

131. Certains groupes, en particulier les groupes minoritaires, considèrent parfois les statuts de leur association comme une sorte de « déclaration d'intention » des membres de l'organisation dont ces statuts définissent la structure et le mode de fonctionnement. Dans les cas où un objectif recherché ne peut être immédiatement atteint, le fait qu'au moins il figure parmi les objectifs énoncés dans les statuts peut apaiser les craintes du groupe minoritaire, tout en le rassurant sur les intentions des membres plus favorisés.

Rapports entre les  
associations et la  
constitution  
canadienne

132. Lorsqu'une association doit décider quelle structure servira le mieux ses intérêts, elle se trouve placée devant des dilemmes semblables à ceux auxquels se heurte le fédéralisme canadien : quel est le degré convenable de centralisation et de décentralisation ou, plus particulièrement, quels devraient être les rapports officiels entre anglophones et francophones ? Le mémoire que nous a présenté l'Institut canadien des comptables agréés décrit clairement la façon très pratique dont ces problèmes se posent à de nombreuses associations canadiennes :

Comme bien d'autres organisations canadiennes opérant à l'échelle nationale, nous faisons face à une division des fonctions et des responsabilités entre les Instituts provinciaux et l'Institut canadien. En théorie ce n'est pas une distinction facile à faire, de façon précise et exacte, mais, en pratique, nous avons trouvé que les champs d'action peuvent être divisés de façon raisonnable et pratique. Par exemple, l'enseignement fourni aux étudiants est, par nature, du ressort provincial puisqu'il doit s'intégrer au système d'enseignement établi au Canada. Néanmoins nous avons réussi à coordonner les examens sur une base nationale de sorte que chaque institut provincial a, depuis nombre d'années, accepté et adopté une série d'examens comme norme d'accès à l'ordre. Vous pouvez en apprécier l'importance pour une profession puisque ce geste contribue à une norme uniforme de compétence à travers le pays.

La recherche dans toutes ses phases est facile à inscrire comme projet d'envergure nationale, étant donné les frais élevés de la recherche et les avantages qui peuvent découler de la mise en commun du talent et des ressources. D'un autre côté, la surveillance de la conduite professionnelle des membres est un sujet qui peut le plus effectivement être traité au niveau provincial.

Des considérations pratiques ont voulu que l'organisation nationale ait deux fonctions distinctes. Dans certains domaines l'Institut a une responsabilité directe — par exemple dans celui des recherches — tandis que dans d'autres domaines, l'I. C. C. A. fournit aux instituts provinciaux un terrain de rencontre afin qu'ils considèrent les sujets d'ordre provincial, là où il y a avantage à mettre en commun leur expérience variée.



133. Les membres des deux groupes linguistiques ont maintes fois tenté de définir des structures et des modalités d'associations qui seraient jugées également satisfaisantes de part et d'autre. Souvent leurs discussions ressemblent aux débats relatifs à la révision de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Dans les deux cas la discussion tourne autour des mêmes thèmes : « statut particulier », « le Québec n'est pas une province comme les autres », nécessité de protéger les minorités francophones dans les autres provinces, avantages d'un gouvernement central ayant des pouvoirs étendus pour instaurer des normes communes de bien-être, exigences d'un gouvernement majoritaire, et d'autres thèmes bien connus. Nombre de francophones, acceptant mal des pratiques qu'ils jugent restrictives et insatisfaisantes, préconisent que leur association s'inspire de ce qu'ils estiment être l'intention sous-jacente à la constitution canadienne : instaurer un régime d'égalité entre anglophones et francophones.

134. Il est assez logique qu'on ait repris les arguments du débat constitutionnel pour les appliquer aux associations volontaires. Ces dernières, en un sens, reflètent la communauté politique du Canada ; cependant, leur champ d'activité étant plus restreint, leurs problèmes sont moins complexes et, en raison de leur caractère privé, un plus grand nombre d'options leur sont ouvertes. En outre, leur succès face à la dualité canadienne compte parmi les facteurs d'une solution satisfaisante aux problèmes politiques et constitutionnels de l'heure.

## *2. Deux types d'associations : communes et parallèles*

135. Au Canada, les associations volontaires revêtent une grande variété de structures. Elles peuvent être composées d'individus ou de sections et, dans chaque cas, grouper leurs éléments composants directement ou par l'intermédiaire de ramifications à l'échelon provincial ou régional. Elles peuvent être fortement centralisées ou laisser place à une grande autonomie. On peut classer ces différentes formes d'associations selon le degré et le mode d'intégration des membres anglophones et francophones. À un extrême, on trouve un type d'organisation nationale, commune et unitaire, composée de membres des deux groupes linguistiques et ne tenant aucun compte de leur qualité culturelle dans ses structures officielles. À l'autre extrême se situe l'association qui place les deux groupes linguistiques dans des sections unilingues reliées par des liens ténus. Ce mode d'organisation peut même prendre la forme de deux groupements très distincts, œuvrant chacun dans son propre secteur linguistique. Dans la première catégorie, on peut citer l'Association canadienne d'économie, composée de membres des deux groupes linguistiques s'intéressant aux études universitaires en sciences écono-

miques. Les Scouts catholiques du Canada et les Boy Scouts of Canada, deux associations indépendantes ayant peu de liens organiques, sont un exemple du deuxième mode d'organisation. Comme nous l'avons établi précédemment, nous distinguons ces deux formes d'organisations en appelant « associations communes » celles qui réunissent les deux groupes linguistiques dans un cadre unitaire et « associations parallèles » celles qui reconnaissent aux groupes linguistiques une identité distincte.

136. Ces deux modes d'organisation représentent des cas extrêmes, en ce sens qu'ils offrent certains caractères sous une forme non mitigée. Dans le cas des associations communes unitaires, aucune disposition des statuts ne prévoit la séparation des anglophones et des francophones, tandis que dans celui des associations parallèles cette séparation est expressément prévue. Entre ces deux types, il existe toutefois une très grande variété de structures qui combinent des caractères de chaque modèle. Nous avons vu que le type d'associations parallèles unilingues peut prendre au moins deux formes : celle d'organisations entièrement distinctes (par exemple, la Co-operative Union of Canada et le Conseil canadien de la coopération) et celle de deux associations presque autonomes (les scouts). Dans la catégorie opposée, il y a un plus grand nombre de possibilités, depuis l'organisation monolithique ou unitaire jusqu'à la fédération de groupements provinciaux ou régionaux présentant divers degrés de décentralisation. Ces associations ne sont pas unitaires au sens strict, mais leur recrutement est mixte. Dans les organisations les plus décentralisées, des sections peuvent être entièrement francophones ou presque, bien que l'association dans son ensemble soit à prédominance anglophone. On peut établir un parallèle entre ces sections francophones et les unités unilingues de la fonction publique fédérale recommandées dans le livre III de notre rapport (§§ 766-794).

Critère de classification des formes d'organisation

137. Notre étude des formes d'organisation portera essentiellement sur les deux types extrêmes, et nous mentionnerons les variantes qui nous paraissent dignes d'intérêt. Nous examinerons les avantages et les inconvénients principaux de chaque type et la façon dont on a remédié aux inconvénients. Le critère de classification est simple : on considère comme avantageuses les structures et les pratiques favorisant une égale participation et comme désavantageuses celles qui y font obstacle.

## *B. Les associations communes*

### *1. Avantages*

138. L'association commune à forme unitaire peut convenir tout particulièrement lorsque les membres sont peu nombreux et dispersés géographiquement ou lorsqu'ils partagent des intérêts très limités et

n'ayant qu'un rapport lointain avec des questions culturelles. Il est peu probable, par exemple, qu'un club groupant les propriétaires de voitures Ford, du modèle T de 1909, ait avantage à créer des sections locales, provinciales et régionales. Sa documentation technique et sa correspondance seraient presque certainement en anglais. Pareillement, les membres anglophones d'un club réunissant les propriétaires d'un modèle ancien de voiture Renault accepteraient de bon gré que les affaires de leur association se traitent en français. Ces deux exemples peuvent paraître futiles, mais ils prouvent que dans certains cas une association commune et unitaire répond aux besoins. Ainsi, dans certaines branches des sciences naturelles et sociales ou dans certains secteurs du monde des affaires, l'aptitude à lire en anglais est essentielle pour ceux qui désirent se tenir au courant : une association dont la principale activité consiste à diffuser des informations très techniques et spécialisées peut répondre aux besoins de membres dispersés dans tout le pays en leur envoyant ce genre de documentation dans une seule langue et à partir d'un seul bureau central.

139. L'association commune a l'avantage non négligeable de permettre aux membres des deux groupes linguistiques d'entretenir des liens étroits. L'interaction des deux cultures est mutuellement enrichissante et contribue à accroître la puissance créatrice et la vitalité de la communauté canadienne, à condition que ni l'une ni l'autre ne soit gênée dans son développement. Une forme d'association favorisant cette interaction est donc riche de promesses, pourvu qu'on y rende possible une participation égale.

140. La prise de décisions est généralement moins compliquée dans les organisations unitaires que dans celles qui comprennent plusieurs niveaux de sections plus ou moins autonomes. Les associations de type unitaire ont donc souvent plus de facilité à prendre des décisions rapides, sans complications inutiles ni compromis qui obscurciraient la ligne de conduite à suivre. Il s'ensuit que les politiques approuvées sont le plus souvent claires et nettes, ce qui permet de les appliquer avec fermeté. On ne doit pas en conclure que les associations unitaires ont toujours un caractère plus tranché et résolu que les autres, mais simplement que cela leur est plus facile, toutes choses égales d'ailleurs. Dans les associations dont le rôle est d'assurer aux membres des avantages matériels bien précis, comme c'est le cas, par exemple, des associations utilitaires, la structure unitaire peut faciliter un bon fonctionnement et permettre de procurer à tous les membres le maximum d'avantages.

141. Les associations communes de type unitaire servent habituellement mieux leurs membres des deux groupes linguistiques lorsqu'elles poursuivent des buts limités, utilitaires et matériels. Il est probable,

Associations  
communes et buts  
utilitaires



par exemple, que les membres francophones et anglophones de l'Association médicale canadienne (Canadian Medical Association) retirent collectivement à peu près les mêmes avantages du régime d'épargne-retraite et du fonds de placement que gère l'Association. Par contre, les médecins francophones lisent peut-être avec moins de profit que leurs confrères anglophones le *Canadian Medical Association Journal*/*Journal de l'Association médicale canadienne*, rédigé presque uniquement en anglais, et les autres publications de l'Association qui, même si elles paraissent en partie dans les deux langues, ne sont pas vraiment bilingues.

## 2. Inconvénients

142. Nous avons dit plus haut que si les deux groupes linguistiques ne participent pas également aux décisions, il est probable que le programme d'une association reflétera l'échelle des valeurs du groupe le plus actif. C'est un point qui mérite d'être soulevé ici parce que les associations communes de type unitaire ont habituellement de la difficulté à accorder aux deux groupes linguistiques une représentation satisfaisante dans les organes où se prennent les décisions. L'élément anglophone, plus nombreux, tend à dominer.

143. Il est vrai, certes, que les membres francophones se contentent souvent de cet état de choses. Satisfaits des avantages matériels que leur procure leur association, la plupart ignorent ou ne se préoccupent pas de savoir si les décisions relatives à ces avantages sont prises par des personnes non informées des perspectives particulières de la culture française. Même les francophones qui se soucient de la préservation et de la vitalité de leur tradition culturelle peuvent adopter ce point de vue, estimant que leur vie personnelle bénéficie des avantages matériels et professionnels que leur apporte leur association et qu'ils peuvent défendre leurs intérêts culturels en adhérant à d'autres associations. Or, ils se trouvent à méconnaître deux faits que nous avons relevés précédemment : même si le francophone tire des avantages considérables de son appartenance à une telle association, il est probable qu'il en profite moins qu'un anglophone en situation comparable ; là où la plupart des décisions sont prises sans une consultation suffisante des membres francophones, le processus d'acculturation peut s'accélérer<sup>1</sup>. La valeur de la plupart des associations doit se mesurer en fonction d'un équilibre entre ce qu'elles procurent et ce qu'elles coûtent aux membres des deux groupes linguistiques.

---

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Introduction générale, § 41.



144. Dans les organes directeurs de la plupart des associations communes de type unitaire, la représentation de la minorité linguistique est tout au plus proportionnelle à ses effectifs. Comme les francophones participent moins aux activités des associations communes, leur représentation à l'échelon des décisions est en général nettement inférieure à celle que laisserait présumer la proportion des membres francophones. Ainsi, à moins qu'on ne s'assure avec un soin exceptionnel que leur point de vue est entendu et pris en considération, les francophones risquent de voir leurs intérêts totalement négligés, ou être de peu de poids dans la balance.

Sous-représentation  
des intérêts des  
francophones

145. Cette tendance est renforcée par la forte centralisation des organes de décision, souvent caractéristique des associations unitaires. La plupart des décisions étant prises à l'échelon national, les dirigeants échappent à l'influence des sections, s'ils oublient le caractère hétérogène du pays et sa dualité linguistique. Dans ces conditions, il est facile de ne pas tenir compte des intérêts et des besoins des francophones. Il est vraisemblable, notamment, que les dirigeants nationaux ne voient pas qu'une situation de minoritaire restreint la participation aux activités d'une association et le profit qu'on peut en retirer. La chose peut se produire même lorsque le bureau comprend un ou deux membres francophones.

146. L'affectation des fonds est un domaine où ce manque d'égards pour le point de vue francophone se manifeste parfois. Les associations communes de type unitaire perçoivent toujours une cotisation uniforme, n'établissant sur ce plan aucune différence entre les membres des deux groupes linguistiques. Or, dans un grand nombre de cas, les services offerts n'ont pas le même intérêt ni la même utilité pour les deux groupes. Nous en avons déjà donné quelques raisons. La langue à elle seule empêche beaucoup de francophones de bénéficier pleinement de ce qui est souvent le service le plus coûteux d'une association : ses publications. Comme on ne tient habituellement pas compte de ce fait dans l'affectation des fonds et la perception des cotisations, les francophones financent dans une certaine mesure les services assurés à leurs confrères anglophones. Inversement, dans les associations où les services sont fournis en français, les anglophones, qui en général dépassent largement en nombre leurs confrères francophones, peuvent penser que c'est eux qui subventionnent les membres de la minorité linguistique. Ainsi, la forme d'organisation commune et unitaire peut engendrer la méfiance réciproque et les récriminations. C'est évidemment là une querelle futile, car il est à peu près impossible de s'appuyer sur des faits concrets. Les problèmes de ce genre sont extrêmement complexes, et on ne peut jamais les régler en ne tenant compte que des questions d'argent.

Affectation des  
fonds

### 3. Moyens de remédier aux inconvénients

147. Il est clair que l'association de type unitaire exige de la part de la direction et des membres des dons peu communs de perception et d'ingéniosité pour arriver à la rendre également utile aux deux groupes linguistiques. En dépit de ses nombreux avantages, cette forme d'organisation ne répond pas facilement aux besoins d'un pays composé de deux sociétés, même si certaines associations, telle l'Association des universités et collèges du Canada (Association of Universities and Colleges of Canada), ont très bien réussi à cet égard.

148. On a tenté de diverses manières de résoudre les difficultés que suscite ce genre de structure au Canada : on s'est efforcé d'assurer tous les services dans les deux langues, de créer des comités chargés de veiller à ce que les intérêts des deux groupes linguistiques soient respectés et à ce que règnent entre eux de bonnes relations. Enfin, on a prévu un mode de scrutin spécial pour décider de questions revêtant une importance particulière pour les membres de la minorité linguistique. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces différents moyens mis en œuvre, car ils sont communs à plusieurs formes d'organisation.

Variante de la  
forme unitaire

149. L'un des moyens utilisés vise les structures : grâce à une plus grande décentralisation, certaines associations ont réussi à mettre leurs services à la portée des deux groupes linguistiques. Une formule adoptée par nombre de grandes associations canadiennes consiste à grouper les membres en sections plus petites correspondant en général à des régions géographiques bien définies. Pour citer un exemple,

la Chambre de commerce du Canada est l'association nationale volontaire de plus de 850 Chambres de commerce et Boards of Trade (les appellations sont synonymes) disséminées à travers tout le Canada. De ce nombre, quelque 165 Chambres situées dans la Province de Québec et environ 35 dans les autres parties du pays, utilisent principalement la langue française ; les autres sont d'expression anglaise<sup>1</sup>.

Un grand nombre d'associations sont des regroupements d'associations provinciales ou régionales, unies par des liens dont l'étroitesse et la flexibilité varient considérablement. La structure de ces associations offre une version modifiée du type unitaire dont il a été question jusqu'ici.

150. La principale caractéristique de cette variante est la présence, à l'intérieur de la structure nationale, de sections provinciales ou régionales jouissant d'un degré variable d'autonomie. Dans certaines associations, les organismes provinciaux sont de simples sections de l'association nationale ; ils n'ont guère la possibilité de prendre des décisions autonomes et ne sont, à toutes fins utiles, que des divisions

1. Mémoire présenté à la Commission par le Conseil exécutif de la Chambre de commerce du Canada (Canadian Chamber of Commerce).

administratives jouant un rôle subordonné dans un système hiérarchique rigide. Dans le cas d'autres associations, ce sont des groupements presque autonomes unis par un lien fédératif ténu et formant une association nationale. Eu égard à la possibilité d'un large écart entre les degrés de centralisation ou de décentralisation des décisions, il est difficile de déterminer d'une manière générale l'influence que les structures exercent sur les rapports entre les deux groupes linguistiques.

151. Pour les fins de cette analyse, nous considérons que l'association type est composée de groupements provinciaux jouissant d'une assez grande autonomie à l'échelon local. L'un des avantages de cette structure est de permettre que les programmes d'action soient conçus et exécutés en partie par chacun des deux groupes linguistiques de la façon qui lui convient le mieux, comme nous l'avons vu dans le cas de la Chambre de commerce. Ils peuvent décider de poursuivre certaines activités ensemble et d'autres séparément, selon leurs intérêts et les circonstances. Cette forme d'organisation laisse donc place à l'uniformité et à la diversité.

Associations  
groupant des  
organisations  
provinciales

152. En décentralisant dans une certaine mesure les décisions, on permet souvent aux membres francophones de participer à l'élaboration des programmes et de mettre ceux-ci en œuvre dans leur langue et dans leur milieu culturel. L'étendue de cette participation dépend pour beaucoup du système selon lequel les sous-sections sont organisées et de la proportion des anglophones et des francophones chez leurs membres. La même forme d'organisation protège aussi la minorité anglophone, comme en témoigne le mémoire de l'Association des infirmières de la province de Québec. Cette association est divisée en 11 districts qui peuvent être subdivisés en sections locales :

Les deux minorités  
linguistiques  
officielles

pour des raisons de langue et de géographie [...] à Montréal, à Sherbrooke, à Québec, il y a deux (2) *chapitres*, l'un anglais, l'autre français formant une seule association divisionnaire ; une présidente de chapitre peut représenter le district au Comité de Régie et l'autre assiste aux réunions, sans nécessairement avoir le droit de vote. Les fonds remis aux districts ou chapitres sont au pro rata du nombre des membres<sup>1</sup>.

153. Lorsque les sections provinciales d'une association canadienne ont la faculté de prendre d'importantes décisions, c'est évidemment la section du Québec qui offre aux francophones le milieu où ils se sentent le plus à l'aise et qui défend leurs intérêts à l'échelon national. Dans une certaine mesure, le succès avec lequel l'aile québécoise remplit ces fonctions dépend de l'importance numérique respective des anglophones et des francophones parmi ses membres. Dans certaines associations, l'anglais est la langue dominante même dans la section

1. Mémoire présenté à la Commission par l'Association des infirmières de la province de Québec.



du Québec. C'est notamment le cas lorsque deux associations poursuivant les mêmes objectifs coexistent dans la province, l'une faisant partie d'un réseau national, l'autre ayant une activité locale ou s'intéressant exclusivement aux francophones. La Québec Amateur Hockey Association et la Confédération des loisirs du Québec, section hockey, en sont des exemples.

154. Certaines associations nationales comprenant de nombreuses sections régionales ou provinciales ont remarquablement réussi à définir des objectifs et à répandre des idées à l'échelle provinciale ou nationale. On en trouve un bon exemple dans la Fédération canadienne de l'agriculture, qui compte parmi ses principaux éléments, l'Union catholique des cultivateurs. La Fédération est le porte-parole des agriculteurs anglophones et francophones du pays pour un grand nombre de questions agricoles d'intérêt commun, tandis que l'U. C. C. se fait le champion des agriculteurs québécois, dans un contexte influencé par les valeurs culturelles de ses membres francophones. Dans les années 40, l'U. C. C. a pris à tâche d'aider les agriculteurs francophones établis hors du Québec à se donner leurs propres cadres. Au cours d'une campagne de souscription lancée à cette fin, l'U. C. C. rappela à ses membres les besoins des agriculteurs francophones des autres provinces :

Comme nous, ils ont besoin d'une association professionnelle organisée et d'entreprises économiques solides s'ils veulent survivre et s'affirmer. Isolés chacun dans leur coin, les cultivateurs sont impuissants et sont broyés dans un milieu qui leur est étranger ; organisés, ils ont des cadres bien à eux et peuvent se faire entendre<sup>1</sup>.

Le cadre de la  
paroisse ou du  
diocèse

155. De toute évidence, une structure moins centralisée que celle de l'organisation unitaire présente donc certains avantages dans un pays où deux communautés vivent côte à côte. Plusieurs arguments militent en faveur d'une décentralisation conduisant à 10 groupements provinciaux, notamment lorsqu'il s'agit d'associations dont l'activité touche des domaines relevant des autorités provinciales, comme l'éducation. Par contre, dans certains cas, une autre base d'organisation s'est révélée préférable. De nombreuses associations au service des francophones sont nées d'activités entreprises à l'échelon paroissial ; parfois c'est le cadre de la paroisse ou du diocèse qui a le mieux répondu aux besoins des membres. C'est ainsi que le cadre diocésain a largement inspiré l'organisation des Scouts catholiques.

Une variante du  
« jeu de nombres »

156. La forme d'organisation où la section provinciale est l'unité de base des associations canadiennes comporte aussi un certain danger, car elle peut faire jouer de nouveau la « loi du nombre ». En effet,

1. Cité dans MEISEL et LEMIEUX, « Ethnic Relations ».



lorsque les décisions à l'échelle canadienne sont prises conformément à un mode de représentation qui attribue à chaque province un nombre égal de voix, la section du Québec, qui est souvent le porte-parole des membres francophones de l'association, ne dispose que d'un dixième des suffrages, bien que la proportion de ses membres puisse être nettement supérieure. Ainsi, le principe élémentaire de la majorité ne convient peut-être guère dans le cadre de la dualité canadienne. Les écarts considérables de populations entre les différentes provinces ont aggravé cette situation.

157. L'affirmation que les Québécois sont souvent, au sein des associations nationales, les porte-parole de tous les membres francophones mérite qu'on s'y arrête. Les Québécois sont presque toujours les francophones les plus nombreux dans ce genre d'associations et souvent les plus actifs et les plus sûrs d'eux-mêmes. À maintes reprises, ce sont eux qui ont pris l'initiative d'exposer et de défendre le point de vue des membres francophones. Ils ont eu tendance à jouer le rôle de porte-parole de tous les francophones du Canada, et ce rôle a souvent été accepté par les minorités des autres provinces.

158. On a parfois fait valoir, à l'encontre des associations communes dont la structure de base est constituée de 10 sections provinciales, que cette forme d'organisation convient aux membres québécois, particulièrement préoccupés des droits provinciaux, mais qu'elle est, aux yeux des autres membres, un cadre inutilement compliqué. L'impatience suscitée par la position qu'adoptent souvent les membres québécois dénote un manque de compréhension du rôle particulier du Québec à l'égard de la communauté francophone du Canada et du fait que les dirigeants d'associations du Québec ne représentent pas que les Québécois. En adoptant une attitude que beaucoup jugent inutilement étroite et rigide, ou en réclamant le respect rigoureux des droits provinciaux à l'intérieur et à l'extérieur de l'association, les dirigeants québécois défendent bien souvent la cause non pas d'une province mais de l'une des deux communautés linguistiques du Canada. Ce qui peut paraître de l'intransigeance manifeste peut-être en réalité une profonde préoccupation de la survie et de l'épanouissement d'un groupe culturel, et non la recherche d'un avantage momentané pour une province. En ce sens, le Québec est effectivement le porte-parole du Canada français.

159. Par contre, il y a des cas où les intérêts des membres québécois ne sont pas identiques à ceux des francophones des autres provinces, et il arrive que les deux groupes aient des vues contraires sur certaines questions. On peut constater ce fait même au sein de mouvements nationalistes comme les États généraux, dont certaines assises ont révélé des divergences fondamentales entre les Québécois et les autres

Les dirigeants québécois représentent-ils tous les francophones ?

Parallèle avec le  
monde politique

francophones du Canada<sup>1</sup>. Il se peut aussi que les membres québécois de certaines associations n'aient d'intérêts à défendre qu'à l'échelle provinciale ; en pareil cas, il n'est guère probable qu'on les considère comme les porte-parole des francophones demeurant hors du Québec.

160. Dans toute association à structure non unitaire, il est nécessaire de définir clairement la nature des rapports entre ses différents éléments. Dans leur recherche d'une définition acceptable, beaucoup d'associations ont été amenées à se poser des questions semblables à celles qu'a soulevées la discussion sur les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces questions concernent la primauté accordée à chaque échelon et, lorsque ce point a été établi, la répartition des fonctions et de l'autorité. Chaque association fédérative doit décider si son organisme central l'emportera en autorité sur les organismes provinciaux ou régionaux, ou s'il sera au contraire une espèce de chambre de compensation chargée d'assurer des services aux sections constituantes et de coordonner leurs activités. Le mode de perception et d'affectation des cotisations ainsi que le palier où se décide le programme de l'association dépendent de la structure de base et de la façon dont elle est comprise des dirigeants aux divers échelons. Certaines associations ont connu de vives controverses, notamment au sujet de l'affectation des cotisations, parce qu'on n'avait pas clairement établi quel palier de l'organisation détenait le pouvoir suprême.

Différends internes  
créés par le  
changement

161. La façon dont les membres conçoivent leur association n'est évidemment pas statique ; elle évolue avec le temps. Une structure qui a fait ses preuves pendant de nombreuses années peut à la longue ne plus répondre aux besoins et devenir trop ou pas assez centralisée pour jouer le rôle qu'en attendent les membres. Cette évolution n'est pas uniforme chez tous les membres : un groupe peut demeurer satisfait tandis qu'un autre éprouvera du mécontentement. Un problème risque donc de se poser pour les associations communes, du fait que le degré de centralisation souhaité à un moment est susceptible d'être remis en question par une partie des membres. Dans l'atmosphère qui règne au Canada, le désir d'une plus grande autonomie exprimé par les membres de certaines régions et provinces a provoqué une crise au sein de diverses associations. Ce désir n'est pas le propre des sections québécoises, mais il s'y manifeste au moins autant qu'ailleurs et il est souvent lié au sentiment, commun à beaucoup de francophones, que la forme traditionnelle des associations répond mal à leurs besoins. Des organisations comme certains partis politiques et groupements d'étudiants ont décidé de se scinder en deux associations entièrement distinctes ; d'autres, comme les scouts, ont préféré garder un lien commun tout en se donnant de nouveaux cadres.

1. *L'Action nationale*, novembre-décembre 1967, vol. LVII, nos 3-4, pp. 271-275.

162. Si l'écart est grand et s'il entraîne une redéfinition des objectifs d'une association, l'ampleur du changement peut donner naissance à une organisation tout à fait nouvelle, même si l'ancien nom est parfois maintenu. C'est ce qui s'est produit dans le cas des Jeunes chambres. L'aile québécoise recrutait des membres d'une catégorie différente de celle des autres Jeunes chambres de commerce canadiennes ; elle poursuivait des objectifs différents ; elle avait supprimé le mot « commerce » de son nom et était constamment en désaccord avec la Jeune chambre de commerce du Canada au sujet de la perception et de l'affectation des cotisations. Bref, elle était devenue une organisation différente des autres Jeunes chambres canadiennes, sans que de part et d'autre on en ait pris pleinement conscience. Il en est résulté de vives et vaines controverses entre les groupes francophone et anglophone et finalement une scission.

Nécessité de tenir compte des changements internes

163. Les groupements constitués à l'échelle des régions sont un moyen d'échapper à certains inconvénients inhérents aux cadres unitaires et aux structures reposant sur 10 sections provinciales. Ces groupements débordent les divisions politiques et peuvent s'étendre au-delà des frontières provinciales et de la frontière canado-américaine. Ce dernier genre d'organisation a généralement pris naissance aux États-Unis pour ensuite gagner le Canada ; on peut citer comme exemples le Club Rotary et de nombreux syndicats.

Le cadre régional

164. L'un des inconvénients de cette dernière forme d'organisation est de favoriser la prise des décisions par un appareil administratif qui ne tienne pas toujours compte des réalités canadiennes. Même si les directives générales sont le plus souvent établies par des Canadiens au sein d'une section canadienne, les organisations de ce genre échappent rarement à la puissante influence de l'association « internationale ». Comme en général la prépondérance des anglophones y est encore plus marquée que dans les associations pancanadiennes, les francophones ont d'autant plus de difficultés à faire valoir leurs intérêts et points de vue.

165. En revanche, les réunions régionales d'organisations canadiennes et internationales peuvent avoir un effet salutaire sur les rapports et la compréhension entre les deux groupes linguistiques du Canada. À la veille de ses congrès annuels, la Fédération canadienne de l'agriculture, par exemple, tient des réunions distinctes pour les délégués de l'Est et ceux de l'Ouest. Les rencontres entre Canadiens de l'Est appartenant aux mêmes associations rétablissent l'équilibre numérique entre francophones et anglophones, et souvent, en outre, fournissent aux participants l'occasion de prendre conscience des problèmes qui leur sont communs mais qui diffèrent de ceux des autres Canadiens.



166. Nombre d'associations canadiennes sont dotées d'une structure unitaire et d'une administration courante conçue en fonction des cinq régions géographiques du Canada. Dans le mémoire qu'elle nous a remis, la Canadian Credit Men's Association a donné une bonne description de ce type d'organisation :

Les pouvoirs de la C. C. M. A. sont centralisés au niveau national. Cependant, comme on l'a noté, ce sont les directeurs régionaux, parfaitement au courant des questions régionales et provinciales, qui formulent la politique de l'organisme national. Les principes de notre organisme, qui vise à donner un service complet à ses membres, tiennent compte des lois provinciales aussi bien que des lois fédérales. Les questions régionales et provinciales sont donc traitées comme si la responsabilité était locale et comportait la liberté de donner suite aux décisions prises.

Les deux langues et les deux cultures du Canada sont un souci constant dans les services publics de l'Association. En tant qu'organisme sans but lucratif, on doit en tenir compte quant au secrétariat, à la publicité, au recrutement, à la correspondance et à la propagande. Une étude approfondie nous porte à croire que la principale responsabilité qui incombe à un organisme comme le nôtre, où se rencontrent quotidiennement des membres francophones et anglophones, c'est de faire une étude complète de toute notre activité et de déterminer si oui ou non nous devons la poursuivre sur une base nationale ou régionale. C'est ainsi, croyons-nous, qu'on pourrait éviter le plus de gaspillage. Puisque notre principale fonction consiste à renseigner brièvement et rapidement tous nos membres, nous recourons le plus souvent à la méthode sélective plutôt que nationale.

### *C. Les associations parallèles*

#### *I. Avantages*

167. Au début du chapitre, nous avons noté que l'organisation de type parallèle comporte deux groupements unilingues distincts, unis ou non par des liens organiques. Bien qu'à de nombreux égards il y ait une différence très nette entre la forme d'organisation qui établit une séparation totale entre les deux groupes linguistiques et celle qui maintient un lien organique, toutes deux ont aussi un bon nombre de points communs. Leurs avantages étant semblables, nous allons les examiner en même temps.

168. Un avantage est évident : étant donné que les membres des deux groupes linguistiques se réunissent et agissent séparément, il leur est possible de prendre des décisions et de les mettre en œuvre selon leurs traditions et leurs valeurs culturelles. On élimine ainsi non seulement les difficultés liées à l'emploi de deux langues, mais aussi la nécessité pour un groupe de s'adapter aux conventions et manières d'agir de l'autre. Par exemple, les scouts et les médecins francophones peuvent,



comme tels, poursuivre leurs intérêts avec plus de facilité et d'une façon plus conforme à leurs valeurs, à leurs traditions et à leurs besoins. En prenant séparément un bon nombre ou la totalité de leurs décisions, les francophones et les anglophones appartenant à des associations unilingues évitent sûrement certaines difficultés qui pourraient autrement se dresser entre eux. Les agriculteurs québécois peuvent manifester un plus grand intérêt pour le syndicalisme, par exemple, sans pour autant creuser un fossé entre eux et les autres agriculteurs canadiens ; en effet, l'Union catholique des cultivateurs est libre de prendre cette orientation indépendamment de la Fédération canadienne de l'agriculture, dont les membres conçoivent peut-être différemment la place des agriculteurs dans la société. En outre, l'U. C. C. est mieux placée pour obtenir du gouvernement du Québec des mesures favorables à l'agriculture, pendant que la Fédération défend auprès du gouvernement fédéral les intérêts communs de tous les agriculteurs canadiens. L'existence de sections unilingues soulève pourtant des objections, comme l'a exposé un membre du mouvement « La voix des femmes » lors d'une audience publique :

Une organisation nationale qui a des membres des deux langues devrait donner la chance de former des groupes de langue française ou de langue anglaise ou de groupes qui seraient bilingues, parce qu'on permettrait ainsi d'augmenter probablement le recrutement du côté canadien-français. Je pense que c'est peut-être une des raisons pour lesquelles nos membres de langue française sont moins nombreux que dans les autres provinces.

Évidemment, ça, c'est une opinion absolument personnelle, et je dois vous dire, puisque vous vous intéressez aux attitudes, à mon avis, il y a autant de Canadiens français qui s'opposent à cette idée-là que de Canadiens anglais. Ce n'est pas une question de dire : on va faire un *melting pot* au sein de La Voix des femmes, mais c'est que les Canadiens français eux-mêmes [...] ne veulent pas en fait se séparer du reste de nos compatriotes de langue anglaise, parce que nous travaillons toutes pour un bien commun, pour un objectif commun.

Mais au simple point de vue pratique, je crois que ceci nous a nui, en définitive, et a peut-être nui à notre mouvement.

Si on pouvait [...] simplement s'apercevoir que le fait pour une section locale d'être de langue française uniquement, ce n'est pas un geste de séparatisme, ce n'est pas un geste de protestation, mais une formule de travail qui nous permet d'être plus efficace et de rendre un plus grand service, d'avoir plus de membres<sup>1</sup>.

## 2. Inconvénients

169. Le type de l'association parallèle complètement séparée soulève toutefois un certain nombre de difficultés, dont la question de savoir qui sont les porte-parole ou les représentants du Canada français. L'am-

1. M<sup>me</sup> A. L. Saumur, audiences publiques de la Commission, Toronto, le 31 mars 1965.

biguïté tient en partie au fait que certaines associations francophones, limitant leur activité au Québec, croient à tort que leurs déclarations et leurs décisions reflètent les opinions de tous les francophones du Canada. Il existe une autre raison : la création d'une organisation entièrement francophone, s'étendant à tout le pays ou seulement au Québec, n'entraîne pas toujours la disparition de l'organisation nationale, généralement plus ancienne, qui peut continuer à grouper un nombre important de francophones. Dans ce cas, il se présente parfois des situations où il faut décider qui représente les francophones dans le secteur d'intérêt où les deux associations se chevauchent. Ce problème est analogue à celui qui se pose lorsque surgit une divergence d'opinion entre l'Assemblée nationale du Québec et les parlementaires québécois à Ottawa. La coexistence d'une association unilingue et d'une association commune peut aussi susciter des difficultés lorsqu'il s'agit de décider qui parlera au nom du Canada, et en particulier du Canada français, aux réunions tenues par des associations internationales.

170. L'organisation parallèle, en cloisonnant certaines catégories de décisions, évite des heurts entre anglophones et francophones, mais il est possible aussi qu'elle en entraîne d'une autre sorte. Si la division en deux organisations ou sections unilingues a lieu après que certains membres d'une association commune sont arrivés à la conclusion que l'organisation unitaire ne les satisfaisait pas, il est fort probable que la scission provoquera des débats acrimonieux qui laisseront des rancoeurs. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la Jeune chambre de commerce du Canada. La situation est toutefois différente dans le secteur des sociétés coopératives. The Co-operative Union of Canada (groupement de coopératives anglophones) et le Conseil canadien de la coopération (son homologue francophone) sont des organisations distinctes depuis leur création ; ils entretiennent d'excellentes relations et ont mené avec succès des actions conjointes. Il se pourrait donc que les causes de tension notées dans les paragraphes suivants se rattachent moins à l'existence de deux associations parallèles qu'aux circonstances ayant présidé à leur création.

Opposition à  
la création  
d'associations  
communes

171. Les membres francophones d'associations parallèles voient d'un mauvais œil les efforts d'une association jumelle pour fondre les deux structures unilingues en une seule organisation nationale. Or, comme bon nombre de dirigeants anglophones d'associations cherchent des moyens de renforcer l'unité canadienne, il y a eu tendance chez eux à centraliser leur association et à nouer entre elle et l'association francophone parallèle des liens plus étroits. Beaucoup de ces dirigeants poursuivent l'idéal d'une seule association canadienne réunissant les deux groupes linguistiques parce qu'ils croient que l'unité implique

nécessairement un haut degré d'uniformité et que le meilleur moyen d'y parvenir est une structure commune. L'unité et l'uniformité sont toutefois deux notions différentes ; l'existence de deux associations parallèles unilingues peut en pratique favoriser l'unité dans des cas où une structure centralisée se solderait par un échec.

172. Les dirigeants d'associations francophones tiennent à l'autonomie que leur garantit la forme d'organisation parallèle et ont toujours été hostiles aux tentatives pour transformer cette structure en une association commune. Il convient de noter que, pendant de nombreuses années, les dirigeants de la Co-operative Union of Canada ont fortement préconisé le regroupement de toutes les coopératives canadiennes en une seule association et que leurs efforts n'ont cessé qu'à une date relativement récente. Encore en 1946, on pouvait lire dans un éditorial de la revue *The Canadian Co-operator* : « À notre avis, le moment viendra où tout le monde admettra que les coopérateurs anglophones et francophones du Canada auraient avantage à réaliser une union organique pour défendre leurs intérêts communs<sup>1</sup> ». Vers la fin des années 50, le *Canadian Co-operative Digest* adoptait toutefois un autre point de vue en commentant les récents rapports entre la Co-operative Union of Canada et le Conseil canadien de la coopération :

Deux organismes nationaux qui peuvent faire cause commune comme ils l'ont fait au Québec, qui peuvent se présenter ensemble devant le Parlement, qui appartiennent l'un et l'autre à l'Alliance coopérative internationale, auraient peu à gagner à l'unité de structures. En voulant trop ordonner les choses, on pourrait même créer des problèmes de modalités qui annuleraient en partie ce qui a été accompli<sup>2</sup>.

173. La tension que créent entre membres anglophones et francophones les tentatives de centralisation des associations parallèles résulte peut-être moins de la faiblesse de ce modèle de structure que de l'inaptitude chez certains dirigeants à l'accepter et à en exploiter les possibilités. C'est aussi ce qui explique le mécontentement de certains membres francophones non québécois face à une forme d'organisation qui groupe tous les francophones et exclut les anglophones. Il est presque inévitable que le Québec ait dans ces associations une voix dominante. Les francophones du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de quelques autres provinces ont des intérêts propres, régionaux ou autres, qui sont souvent méconnus ou sous-estimés au sein de ces associations par suite de la « loi du nombre » et, parfois, en raison de la situation politique du Québec dans la fédération canadienne. Le modèle parallèle peut révéler

Situation des francophones dans les associations parallèles

1. *The Canadian Co-operator*, avril 1946, vol. 37, n° 4, p. 4. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice IV.

2. *Canadian Co-operative Digest*, été 1958, vol. 2, p. 2. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice IV.



de profondes divergences entre les francophones du Québec et ceux des autres provinces, surtout lorsque ces intérêts touchent de près les réalités politiques du pays.

Le ressac

174. Un autre problème relié aux associations parallèles, et qui tient davantage aux hommes qu'aux structures, peut se manifester lorsque cette forme d'organisation est adoptée après d'amères controverses. Certains membres des deux groupes linguistiques nourrissent alors des ressentiments et sont portés à prendre des mesures restrictives à l'égard de leurs anciens collègues. Il peut en résulter un « phénomène de ressac » ; alors l'association anglophone s'efforcera de contrecarrer l'essor de la nouvelle association unilingue francophone, en faisant des difficultés au sujet, par exemple, de la répartition des anciens fonds communs ou de la représentation canadienne à l'échelon international de l'association ; les membres de l'association francophone tenteront d'imposer aux membres anglophones les épreuves qu'eux-mêmes ont dû subir dans l'ancienne association commune. C'est ainsi que l'U. G. E. Q., association des étudiants du Québec, s'est déclarée unilingue et a forcé les étudiants des universités anglophones, telle McGill, à accepter l'unilinguisme comme condition d'adhésion.

Question de  
survivance pour  
les deux groupes

175. Un bon nombre des initiatives prises par les francophones pour donner un cadre satisfaisant aux associations dont ils font partie, et en particulier peut-être leur préférence pour le modèle unilingue, s'expliquent par leur souci de la survivance culturelle. L'importance qu'ils attachent aux questions que pose la nécessité d'établir des rapports d'égal à égal et, en général, de bonnes relations entre anglophones et francophones, ne peut se comprendre qu'en fonction des sérieuses préoccupations que cause à de nombreux dirigeants francophones la survivance de la culture française en Amérique du Nord et aussi de ce que nous avons appelé, dans notre rapport préliminaire, « une volonté très nette de libération » (§ 107). On conçoit donc que les sentiments qui inspirent les arguments invoqués dans la recherche d'un *modus vivendi* au sein des associations, et les orientations prises par les dirigeants francophones, aient un caractère affectif et parfois explosif. Toute discussion portant sur les affaires de l'association peut paraître une futile controverse aux yeux du participant anglophone, tandis que le francophone peut y voir une question d'intérêt vital pour la préservation de sa langue et de sa culture.

176. Inversement, la réaction de certains anglophones face au comportement de leurs collègues francophones ne peut se comprendre, dans certains cas, que si on l'envisage dans la même optique. La division de l'association commune et nationale en deux associations parallèles et unilingues peut apparaître au membre anglophone comme



l'annonce ou le début du démembrement de son pays. C'est un point de vue qui n'est pas nécessairement valable, mais que nous mentionnons ici parce qu'il explique la réaction profondément émotive de certains anglophones devant la forme de structure parallèle, notamment lorsqu'elle est proposée par des dirigeants qui, en politique, ont des tendances indépendantistes notoires, et surtout au moment où sont débattus la constitution et l'avenir politique du Canada. Certains francophones estiment que, faute d'un équivalent, dans le Canada anglophone, de la culture bien définie et linguistiquement distincte du Québec, la plupart des anglophones ont pour leur pays moins d'amour et d'attachement que les Québécois pour leur communauté et les francophones pour le Canada français. C'est évidemment là une grossière déformation des faits. Même si l'objet et la nature de leurs sentiments sont différents, la grande majorité des anglophones sont profondément attachés à leur pays et ressentent vivement ce qui leur apparaît comme une atteinte à son existence. Les sentiments qui inspirent leurs arguments contre la transformation d'une association commune en deux associations parallèles unilingues peuvent se comparer à ceux qu'éprouve un francophone défendant sa culture. Si l'on veut donc comprendre l'ampleur et la force du ressac créé par certaines modifications de structure dans les associations canadiennes, il faut en voir l'origine dans les ressorts affectifs du nationalisme et du patriotisme qui animent un grand nombre de membres anglophones et francophones.

177. Le type de structure choisi par une association est souvent relié aux objectifs que poursuivent ses membres. Lorsque ces objectifs touchent de près aux intérêts linguistiques ou culturels de l'un des deux groupes, ou à la survie de sa culture, il est alors certain qu'ils ne seront pas également acceptables ou impératifs pour les anglophones et les francophones. Dans ces conditions, il serait futile pour les deux groupes de poursuivre dans une association commune des intérêts clairement différenciés. L'organisation unilingue leur évite des conflits stériles, tout en leur permettant d'entreprendre ensemble certaines activités lorsque chacun y trouve son intérêt.

La structure est  
reliée aux objectifs

178. Les avantages que comporte la structure parallèle ne s'obtiennent toutefois qu'à un certain prix. Outre les inconvénients particuliers, la division en deux associations peut facilement avoir de profondes conséquences pour les groupes en cause et la nature de la vie canadienne. En étant complètement séparées, ou reliées par des liens très ténus, les deux associations risquent de limiter leurs possibilités de collaboration dans des domaines où celle-ci leur serait profitable et réduisent inévitablement les occasions qu'elles auraient de se stimuler et d'apprendre au contact l'une de l'autre.

Le prix de la  
division

### 3. Moyens de remédier aux inconvénients

Deux types  
d'associations  
parallèles :  
connexes et séparées

179. Dans notre étude de l'organisation parallèle nous n'avons guère fait de distinction jusqu'ici entre ses deux types différents : séparation complète, comme dans le cas des coopératives, ou séparation partielle, comme dans ceux des groupements agricoles et des scouts. Dans le premier cas, on est en présence de deux associations entièrement indépendantes ; dans le second, les deux associations sont unies par des liens plus ou moins étroits. Il faut se représenter clairement cette distinction lorsqu'on considère les moyens pris par les associations volontaires pour résoudre leurs problèmes de structures. Afin d'éviter toute confusion, nous appellerons « associations séparées » celles qui poursuivent les mêmes intérêts dans deux structures distinctes, et « associations connexes » celles qui maintiennent entre elles un lien organique. Nous avons déjà constaté qu'il était difficile d'identifier avec précision les divers facteurs de succès ou d'échec des relations interculturelles. Cette constatation vaut d'autant plus lorsqu'il s'agit d'associations parallèles connexes, en raison de la complexité des liens. Si cette forme de structure est un peu trop simplifiée dans les pages qui suivent, c'est que nous voulons préciser plus clairement certaines modalités qui lui sont propres.

#### a. Le modèle connexe

Les comités mixtes

180. Une solution adoptée par les associations connexes consiste à établir un organe de direction ou de coordination où les deux groupes ont une représentation égale ou très forte. De cette façon, on est assuré que les dirigeants de chaque section unilingue seront informés des préoccupations et initiatives de l'autre, qu'il sera possible de prévoir et de mener une action coordonnée ou conjointe et qu'au besoin un interlocuteur valable pourra intervenir auprès des gouvernements.

181. Lorsqu'il n'existe pas entre elles de lien organique bien défini, les associations parallèles s'entendent parfois pour procéder à des échanges au palier de la direction. Le président ou d'autres dirigeants d'une association assistent aux réunions de l'autre association, et vice versa. Le dirigeant invité a généralement le droit de prendre part à toutes les discussions, mais normalement il ne peut voter.

182. Certaines associations connexes établissent des comités de liaison spécialement chargés de s'assurer que les deux organisations restent en contact. Lorsqu'elles y trouvent respectivement leur intérêt, elles peuvent mener certains projets en commun ; elles peuvent aussi étudier leurs activités respectives afin de déterminer lesquelles il serait mieux de poursuivre séparément ou de concert. Le travail du comité

mixte est parfois facilité par la création de comités spéciaux qui s'occupent de certains aspects de l'activité de l'association ou de projets particuliers.

183. On peut citer ici l'exemple des scouts. Après avoir vainement tenté pendant des années d'établir entre eux des relations satisfaisantes, les Boy Scouts of Canada et, selon leur dénomination d'alors, les Scouts catholiques du Canada (secteur français) signent, en 1967, une entente aux termes de laquelle il est convenu, « en vue de [...] témoigner de la valeur d'un effort unifié pour la promotion et l'amélioration du Scoutisme », que chaque partie nommera trois représentants qui siégeront au bureau de l'autre sans droit de vote, et que des membres de chaque association feront partie des comités permanents et spéciaux de l'autre association. L'entente comporte en outre les clauses suivantes :

Les membres des conseils nationaux de « Boy Scouts » et de « L'Association », choisis selon le mode défini aux paragraphes 11 (a) et (b), constitueront un comité de coopération entre « Boy Scouts » et « L'Association » en tout ce qui concerne le Scoutisme.

Les parties aux présentes verront à constituer, au besoin, des comités conjoints, à caractère non officiel, composés de représentants de « Boy Scouts » et de « L'Association », aux différents niveaux de leurs organismes respectifs à savoir de la province, de la région, du diocèse et du district. Ces comités se réuniront périodiquement pour étudier des sujets d'intérêt commun et faire rapport, ainsi que pour promouvoir la collaboration et la coopération à ces différents niveaux<sup>1</sup>.

184. Dans un grand nombre d'associations, notamment celles qui ont beaucoup de membres et d'importants moyens financiers, les cadres permanents jouent un rôle appréciable dans l'organisation de nombreuses activités. Ils maintiennent aussi entre les associations connexes divers contacts qui peuvent prendre la forme d'un échange régulier et automatique de publications, rapports, notes, ou même de copies de certaines lettres, ou encore de consultations au sujet d'activités en cours et de projets. Des réunions entre cadres et dirigeants élus des deux sections connexes peuvent aussi être une source d'enrichissement réciproque et un bon moyen d'empêcher ou de limiter les conflits qui pourraient surgir.

185. Les contacts que maintiennent ainsi deux associations parallèles permettent à chacune d'offrir à ses membres des services satisfaisants, et comparables, si on le juge opportun. Les anglophones et les francophones peuvent de ce fait avoir leurs idées, leurs méthodes et leurs activités à eux, sans devoir les adapter aux exigences de l'autre groupe,

Contacts entre  
cadres permanents

1. Entente conclue entre les Boy Scouts of Canada et les Scouts catholiques du Canada (secteur français), le 22 février 1967.



et tout en maintenant avec celui-ci, s'ils le désirent, une interaction et des contacts stimulants. Une association qui prend conscience des possibilités offertes par cette forme d'organisation peut à la fois accroître les avantages de la dualité canadienne et en bénéficier. Il y a toutefois danger, dans les associations connexes, que chaque groupe devienne à ce point absorbé par ses propres affaires que les dispositifs mis en place pour assurer un contact avec l'autre groupe soient peu utilisés et s'atrophient. Il se peut alors que les deux associations y perdent en efficacité, chaque groupe linguistique n'ayant plus la possibilité de mettre à profit les valeurs, les aptitudes et l'expérience de l'autre.

### *b. Le modèle séparé*

186. La rareté des contacts est évidemment plus accusée encore dans le cas des associations parallèles complètement séparées. Lorsqu'elles maintiennent des contacts, les moyens utilisés sont souvent les mêmes qu'entre associations connexes : comités de liaison ou spéciaux, délégation d'observateurs aux réunions du bureau et échange de publications notamment. Nous avons déjà noté que les sociétés coopératives anglophones et francophones entretiennent d'excellentes et fructueuses relations et qu'elles ont collaboré avec succès à un certain nombre de réalisations communes. Cette interaction a été à ce point profitable que le Conseil canadien de la coopération a jugé à propos de transporter son siège de Québec à Ottawa, dans le même immeuble que la Co-operative Union of Canada, et cela vers 1965, c'est-à-dire à une époque où bon nombre d'associations étaient en proie à de violents conflits entre membres et sections des deux groupes linguistiques. Autre exemple, le Montreal Board of Trade et la Chambre de commerce du district de Montréal, qui ont établi leur siège dans le même immeuble. Un porte-parole du Board of Trade, faisant l'historique des deux organisations, a déclaré :

Nous venons de nous associer pour faire construire un nouvel immeuble qui abritera les deux organisations. Nous sommes aussi en pourparlers en vue d'unifier plusieurs de nos services et je crois qu'à l'avenir nous progresserons ensemble. J'espère — ce n'est là qu'un espoir et un rêve personnel — que le jour viendra où il n'y aura plus deux organisations, mais une seule<sup>1</sup>.

Possibilités  
d'une évolution  
« pacifique »  
du modèle séparé

187. Une collaboration étroite comme celle qu'ont réalisée les deux sociétés coopératives nationales ou encore le Montreal Board of Trade et la Chambre de commerce du district de Montréal est assez rare, il faut en convenir, entre associations complètement séparées. Nous avons vu que cette forme d'organisation est parfois le résultat d'un

1. M. H. Gould, directeur général du Montreal Board of Trade, audiences publiques de la Commission, Montréal, le 15 mars 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.



conflit acrimonieux entre membres anglophones et francophones d'une association commune. Le ressentiment que laissent ces conflits est généralement trop grand pour permettre aux deux nouvelles associations de coordonner leurs initiatives avec autant de profit que dans le cas des associations dont il vient d'être question. Cependant, certaines associations entièrement distinctes ont évolué de telle sorte qu'il leur est possible de maintenir d'étroites relations et de participer à des activités conjointes. C'est le cas lorsque la séparation est due à l'insatisfaction de membres francophones d'une association commune et en principe bilingue, et qu'au lieu d'occasionner un violent conflit elle aboutit à la création d'une association francophone unilingue qui, en un sens, complète l'ancienne association commune. Habituellement, l'association unilingue tient son existence au fait que l'association commune n'a pas su répondre aux besoins particuliers — linguistiques et autres — de ses membres francophones. Seuls pouvaient vraiment bénéficier d'une telle association ceux qui partageaient ses préoccupations pancanadiennes et avaient une bonne connaissance de l'anglais. Ces éléments bilingues adhèrent généralement à la nouvelle organisation francophone sans quitter l'ancienne association commune, tandis que leurs compatriotes de langue française qui se soucient moins d'établir des contacts hors de la société francophone ne font partie que de la nouvelle association. D'une certaine façon, les deux associations se complètent et il ne leur est pas difficile d'unir leurs forces dans la poursuite de certains objectifs.

188. Les associations parallèles complètement séparées peuvent collaborer sans compromettre leur intégrité, tout en contribuant au progrès des deux principales communautés linguistiques ainsi qu'au maintien ou au développement de bons rapports entre elles. En d'autres termes, elles peuvent être très différentes par leur échelle des valeurs et leurs activités, mais néanmoins jouer un rôle dans la mise en valeur des ressources humaines du Canada et même montrer qu'il est possible pour des Canadiens appartenant aux deux groupes linguistiques de trouver de l'enrichissement à poursuivre ensemble certains objectifs et certaines activités. Envisagé sous cet angle, le manque d'uniformité peut être un facteur d'unité, tandis que des tentatives d'uniformisation auraient peut-être un effet contraire. La forme d'organisation complètement séparée peut favoriser en définitive une meilleure compréhension et une plus grande interdépendance.

189. Pour qu'il en soit ainsi, il faut toutefois que les dirigeants des associations concernées fassent de sérieux efforts pour surmonter des difficultés considérables et saisir les occasions qui leur sont offertes. Le principal obstacle est probablement l'apathie ou même l'opposition

Unité et uniformité  
ne sont pas  
synonymes

La séparation,  
remède utile

chez bon nombre ; ils accueilleront sans enthousiasme la perspective d'un rapprochement de deux associations dont les membres ne s'entendaient guère lorsqu'ils appartenaient au même groupement. D'une façon plus positive, la séparation peut devenir un remède utile si elle donne lieu à la création de comités de liaison dynamiques et pleins de ressources, dont le rôle serait de s'assurer que les deux associations unilingues entrent en contact chaque fois qu'elles ont intérêt à le faire.

#### *D. La représentation*

190. La structure interne d'une association commune influe inévitablement sur la représentation de chacun des deux principaux groupes linguistiques qui la composent. Nous avons déjà brièvement mentionné les deux aspects les plus étroitement liés à notre enquête : la représentation du groupe linguistique minoritaire dans les organes de direction et, en second lieu, la représentation des membres francophones et anglophones à l'échelon international.

##### *1. La représentation de la minorité linguistique officielle*

Deux points de  
désaccord

191. Une partie des controverses suscitées par les questions de représentation dans les associations canadiennes résultent d'ambiguïtés ou de désaccords entre anglophones et francophones sur deux points : 1) Quelles catégories de personnes ou d'intérêts doivent être représentées ? 2) Quel est le caractère du Canada et dans quelle mesure la direction des associations canadiennes doit-elle le refléter ?

Base de la  
représentation

192. La question soulevée par le premier point est semblable à celle que se posent de nombreux pays démocratiques qui n'ont pas encore décidé si chaque parlementaire représente uniquement un nombre déterminé de personnes ou bien un groupe d'individus ayant des intérêts communs. Dans le premier cas, toutes les circonscriptions électorales devraient avoir la même importance numérique ; dans le second, des écarts sont justifiés. Le problème est plus complexe lorsqu'il s'agit d'associations volontaires. On a prétendu, par exemple, que la composition des organes de direction devrait être fonction de certains critères tels que les membres (représentation proportionnelle à leur nombre selon leur répartition géographique ou autre), les sections, ou même la provenance des cotisations. Dans certaines associations professionnelles, on tient compte de la spécialisation des membres ; c'est ainsi que le Collège royal des médecins et chirurgiens (Royal College of Physicians and Surgeons) prévoit dans ses règlements l'élection, aux postes de direction, d'un nombre déterminé de médecins et de chirurgiens.

193. Lorsqu'on adopte une formule de représentation relativement simple, celle-ci nécessite quand même divers regroupements de membres. Une association peut décider que ses organes de direction comprendront un nombre déterminé de membres élus par ses sections locales, régionales ou provinciales, ou par tout autre groupement de membres constituant une base de représentation valable pour l'association en question. Nous avons vu qu'au Canada une formule courante consiste à accorder une représentation égale à chaque province, mais les membres francophones critiquent souvent ce système, estimant qu'il ne leur donne pas une juste part aux décisions.

194. À cette question de la base de la représentation dans les organes de direction s'ajoute celle du choix des représentants. Dans la plupart des cas, la réponse est simple : les représentants sont élus par les groupes dont ils sont les porte-parole. Certains cas peuvent, par contre, donner lieu à des complications. Lorsque les statuts d'une association stipulent que le bureau doit comprendre un vice-président pour chacune des sections régionales ou provinciales, ces vice-présidents peuvent être élus par tous les membres de l'association (présents à l'assemblée annuelle, par exemple) ou seulement par les membres dont ils deviennent les porte-parole, ou bien, comme c'est le cas dans certaines associations, le vice-président provincial de l'organisation nationale est d'office le président élu de la section provinciale.

Le choix des  
représentants

195. Cette dernière possibilité montre que la question de la représentation est parfois reliée, dans l'esprit des membres, à la question plus générale du caractère du Canada. La thèse voulant que le président de la section provinciale d'une association soit d'office vice-président du bureau canadien repose sur le principe selon lequel l'association nationale est une fédération d'organisations provinciales autonomes. Les tenants de cette théorie de la représentation soutiennent habituellement qu'il devrait en être ainsi de la Confédération canadienne et que, pour progresser et répondre aux besoins de la population, les organisations provinciales doivent être habilitées à prendre des décisions dans les domaines importants pour elles, sans avoir à tenir compte des priorités des autres provinces. Dans cette optique, l'association nationale devient essentiellement un organisme de coordination ; ses attributions sont celles que lui délèguent les associations qui la composent, et elle est en quelque sorte à leur service.

Influence du  
caractère du  
Canada

196. Nous avons déjà constaté que les membres francophones sont très insuffisamment représentés même dans les associations ayant un système de représentation à base provinciale. C'est pourquoi certains d'entre eux ont préconisé pour les associations nationales une structure organisée en fonction de cinq grandes régions : la côte du Pacifique,

Représentation  
en fonction de  
cinq régions



les Prairies, l'Ontario, le Québec et la région Atlantique. The Canadian Credit Men's Association a abordé dans ce sens certains problèmes d'administration courante, sans toutefois adopter de fait une structure régionale et un système de représentation régionale. Les nombreuses associations qui ont adopté la base régionale font souvent valoir que celle-ci assure aux francophones une voix sur cinq, au lieu d'une sur dix, dans les organes de direction. Ce raisonnement ne vaut que dans la mesure où les délégués du Québec sont les porte-parole du Canada français.

Représentation  
en fonction de  
deux communautés

197. Certains dirigeants d'associations ont émis l'opinion que le Canada est une union de deux communautés linguistiques et que ce fait devrait se refléter dans la constitution canadienne et aussi dans les statuts des associations. Selon cette théorie, chacune des deux communautés aurait une représentation égale dans les domaines où les décisions revêtent pour l'une ou l'autre une importance capitale. Cette égalité peut être réalisée par une forme d'organisation unitaire où toutes les associations linguistiquement homogènes élisent un nombre égal de représentants à un comité mixte de direction.

La double majorité

198. Avant de se scinder en deux groupes — la Canadian Union of Students et l'Union générale des étudiants du Québec —, le mouvement étudiant avait examiné un mode d'élection qui aurait protégé les intérêts vitaux des deux groupes linguistiques, mais il n'a pas été retenu. C'était une adaptation du principe de la double majorité que certains pays, comme la Suisse et l'Australie, ont conçu pour amender leur constitution et que le Parlement de la colonie du Canada avait approuvé pour la forme avant 1867. Dans la situation actuelle, la double majorité signifie simplement qu'un amendement à la constitution doit recueillir, à un référendum national, la majorité des voix dans la majorité des cantons ou États constitutants. Dans le cas de l'association d'étudiants, on avait proposé que toute motion portant sur des questions d'importance fondamentale ne soit acceptée que si elle recevait l'appui majoritaire des francophones et des anglophones, ce qui aurait évidemment nécessité deux scrutins distincts. L'un des problèmes que pose le principe est de savoir quelles sont les questions d'importance fondamentale.

Le « porte-parole  
du Québec »

199. La méthode traditionnellement employée pour faire en sorte que les membres francophones puissent faire valoir leur point de vue dans les associations nationales consistait à s'en remettre aux avis de certains membres de langue française fort respectés. Ceux-ci finissaient habituellement par devenir des porte-parole officiels que l'on consultait sur la nomination de francophones à différents postes, sur la réaction probable des membres québécois devant certaines orientations,



sur la façon dont l'association devrait aborder le problème linguistique et sur toute autre question pouvant influencer sur les rapports entre membres anglophones et francophones. Les porte-parole du Québec étaient des membres chevronnés de l'association et ils avaient noué de solides liens d'amitié avec leurs collègues anglophones.

200. Les associations canadiennes doivent beaucoup à ces personnes, car sans leurs bons offices elles auraient probablement été incapables de répondre même aux moindres besoins de leurs membres francophones. Ces porte-parole se sont dépensés pour rendre la majorité anglophone consciente des conséquences de son appartenance à une société biculturelle et pour permettre à leurs compatriotes francophones de bénéficier au moins d'une partie des avantages offerts par une association nationale.

201. Aussi grand qu'ait été leur mérite, ils n'ont pas constitué, semble-t-il, une force assez puissante pour opérer les changements propres à assurer aux membres anglophones et francophones des avantages égaux. En premier lieu, la communauté qu'ils représentaient a subi une évolution rapide et est devenue de plus en plus complexe. Il y a quelques décennies, une ou deux personnes pouvaient probablement parler au nom des membres francophones d'une association. Ces derniers temps, toutefois, le Québec et le reste du Canada français ont étendu et diversifié leurs activités et leurs intérêts. S'il fut un temps où un porte-parole pouvait prétendre connaître les aspirations du Québec, il n'en est plus ainsi. Le Québec et le Canada français ne sont plus à ce point homogènes que l'on puisse résumer leurs besoins en une seule phrase ou que ceux-ci soient connus et compris par une seule personne. À vrai dire, il est probable que tel n'a jamais été le cas. Il est concevable néanmoins que par le passé une seule personne ait pu percevoir et défendre les intérêts dominants du Canada français. Aujourd'hui personne ne peut mesurer toute l'étendue des changements qui touchent son milieu. Les intérêts des francophones ont donc de meilleures chances d'être convenablement représentés dans les associations canadiennes si l'on y établit le principe d'élire régulièrement des personnes qui représentent une variété d'intérêts et semblent plus attentives aux nouvelles réalités.

202. Ce mode de représentation plus officielle des éléments francophones permet d'espérer, pour une autre raison, de meilleurs résultats qu'avec l'ancienne formule du porte-parole officieux : en effet, cet agent de liaison non seulement était bilingue, mais, en général, si habitué à vivre dans un milieu à prédominance anglophone qu'il n'était plus sensible à la réaction de ses compatriotes ayant mieux résisté à l'acculturation. Il pouvait même en arriver à accepter comme inévitables les

Conséquences de  
l'acculturation  
du « porte-parole  
du Québec »

épreuves et les difficultés que les francophones avaient dû subir à une époque et dans des conditions antérieures à la prise de conscience de ce qu'implique le principe d'égalité. Ces conditions sont maintenant de plus en plus rares et tendent à disparaître complètement. Le type traditionnel de représentant permanent choisi officiellement a perdu le contact, à bien des égards, avec ses « commettants » et, dans les associations où il survit, il constate bien souvent que ceux-ci n'acceptent pas les positions qu'il prend en leur nom. C'est pourquoi on a vu apparaître de nouveaux porte-parole qui, vivant avec leur époque, savent à quelles conditions les deux groupes linguistiques pourront jouir de l'égalité des chances. Ces personnes ont adopté un style nouveau, et s'emploient, avec plus ou moins de facilité, à trouver un *modus vivendi* satisfaisant pour les deux communautés linguistiques, conformément aux valeurs et dans les conditions propres à notre époque.

L'accommodement  
peut être coûteux  
et pénible

203. L'évolution du mode de représentation des intérêts déconcerte manifestement certains membres d'associations communes. Il y avait dans l'ancienne manière une certaine civilité courtoise qui semble parfois absente des méthodes plus pragmatiques employées de nos jours. Ce changement comporte une leçon importante : la conciliation des intérêts des deux principaux groupes culturels au sein d'une association commune est souvent difficile et coûteuse. Si l'ancienne manière était plus agréable, c'est en partie parce que les intérêts d'un groupe n'étaient pas clairement exposés ni énergiquement défendus. Il était donc facile d'apporter les modestes corrections nécessaires, et le nombre des affrontements sérieux restait limité. Il en coûtait peu à la majorité anglophone, alors que le prix de la participation était relativement élevé pour les francophones. Dans ces conditions, on pouvait améliorer les rapports entre les deux groupes linguistiques en supprimant des causes de grief sans importance, mais les mesures prises pour assurer des chances égales aux deux groupes ne pouvaient que rester limitées. Lorsque, dans un monde où un groupe a occupé une situation privilégiée on apporte des correctifs importants, l'opération demande généralement de grands sacrifices, surtout de la part de l'ancien groupe dominant, et suscite souvent de l'amertume. Ce remède est moins agréable pour les deux groupes mais plus efficace ; en outre, comme en définitive on peut en espérer une interaction plus féconde des deux groupes, ses inconvénients peuvent n'être que temporaires.

Danger des palliatifs

204. La coordination des activités des deux groupes linguistiques entraîne des dépenses supplémentaires pour les associations ; il en est de même d'une juste représentation. La parcimonie et les palliatifs contribuent généralement à fausser la représentation. Ainsi, pour ne pas payer le coût normal de la coordination, l'Union canadienne des

étudiants a tenté à un moment de répartir diverses tâches entre quelques universités ; il en est résulté que bien souvent les suggestions et les programmes présentés ne traduisaient pas vraiment la pensée de tous les groupes importants. Même une organisation riche comme la Chambre de commerce du Canada a fait preuve d'une semblable parcimonie dans son système de représentation, avec des résultats comparables. Pendant de nombreuses années, son conseil de direction a été composé entièrement de personnes demeurant dans la région de Montréal. Il leur était certes plus facile de se réunir et de se consulter, mais aux dépens de la représentation des autres Chambres du pays.

205. La place qu'occupent dans les organes de direction les provinces ou régions influe manifestement sur les modes de représentation. Il est inévitable que la représentation des francophones et des anglophones dans les associations reflète la façon dont celles-ci ont abordé les aspects purement géographiques du système de représentation.

La représentation régionale

206. Il se pose aussi une autre question, soit celle d'un mode de représentation convenable pour la minorité anglophone du Québec et les minorités francophones hors du Québec. Une association qui désire se doter d'organes de décision lui permettant de servir ses membres de façon équitable doit tenir compte de tous ces aspects du système de représentation.

La représentation des minorités de langue officielle

2. La représentation à l'étranger

207. Souvent les grandes associations qui poursuivent les mêmes buts dans leurs pays respectifs adhèrent à une organisation internationale afin de maintenir des liens entre elles. Certaines associations canadiennes ont été en butte à des difficultés quand il s'est agi d'établir des rapports avec l'organisation internationale.

Deux cas difficiles

208. La nature des difficultés dépend beaucoup de la structure de l'association. Dans le cas des associations communes, où les structures ne comportent pas de séparation entre francophones et anglophones, et dans celui de certaines associations parallèles connexes, où il existe un lien organique, les difficultés surgissent habituellement au moment de décider qui doit nommer les représentants canadiens.

209. Dans le cas des associations parallèles entièrement séparées, la nomination des représentants canadiens soulève des controverses quand l'organisation internationale n'accepte qu'une délégation par pays. S'il existe deux associations nationales dans le domaine auquel s'intéresse l'organisation internationale, il faut décider quelle sera la composition de la délégation canadienne et de quelle façon elle pourra exercer son droit de vote. Ces questions ont parfois causé de vives tensions entre membres des deux groupes linguistiques. L'acuité du problème



est encore plus grande quand l'association canadienne appartenant à l'organisation internationale se scinde en deux, comme ce fut le cas pour les Jeunes chambres. Il arrive alors que l'association mère considère celle qui s'est séparée comme un groupement illégitime que l'organisation internationale ne devrait pas reconnaître. Cette dernière se trouve de ce fait placée dans une situation embarrassante, ayant à choisir entre les deux associations canadiennes rivales.

Rapprochement  
avec le caractère  
du Canada

210. Les divergences d'opinions que suscite la représentation des associations canadiennes à l'échelon international sont reliées dans une certaine mesure aux discussions relatives au caractère du Canada et à la nature de ses associations. Les dirigeants d'associations francophones qui revendiquent l'autonomie des provinces ou pour qui le Canada est essentiellement une association politique des deux communautés ne reconnaissent généralement pas à une organisation centrale le droit de nommer tous les délégués canadiens ; ils prétendent en effet que seule une association québécoise ou francophone est apte à choisir les porte-parole du Canada français. Ceux qui rejettent ce point de vue font valoir que sur le plan international le Canada ne peut avoir qu'une seule voix ; la nomination des délégués est donc du ressort exclusif d'une association nationale.

211. La proportion de francophones et d'anglophones constituant une délégation canadienne soulève aussi des difficultés. Certains estiment qu'un seul porte-parole francophone est suffisant ; d'autres préconisent une représentation assurant l'égalité numérique.

Similitudes et  
différences entre  
la scène politique  
et le monde des  
associations

212. Ces questions, comme de nombreux aspects des associations volontaires, sont étroitement reliées aux grandes questions politiques que pose au Canada la dualité culturelle. Le parallèle est frappant dans le cas de certaines difficultés qu'a soulevées la participation du Canada et du Québec à des conférences internationales sur l'éducation, et dans le cas aussi des discussions au sujet des principes qui devraient inspirer la constitution canadienne. Néanmoins, en dépit de ces similitudes apparentes, il existe une différence considérable entre le monde des associations, qui est réduit et d'un caractère essentiellement privé, et celui de la politique, plus global et public. Les associations volontaires peuvent s'accommoder de la pluralité des voix au sein des délégations avec beaucoup plus de facilité que les gouvernements, et les conséquences de la scission d'une association sont insignifiantes, comparées à celles qui résultent de la scission d'un pays.



*A. L'importance de la communication*

213. Dans les premiers livres de notre rapport, de même que dans le chapitre précédent consacré à l'activité des associations, la question des langues est maintes fois apparue comme un obstacle important à l'égalité. C'est sous ce rapport qu'il en coûte le plus aux francophones pour participer aux associations communes nationales. Nous allons approfondir cette question dans le présent chapitre et étudier aussi, dans une perspective qui déborde le cadre purement linguistique, les problèmes que posent les communications et la coordination dans les associations volontaires. Nous passerons en revue certaines solutions apportées à ces problèmes, mais on constatera à la lecture qu'elles varient selon les associations. Dans toute organisation, les communications internes revêtent une importance capitale. Indépendamment de ce qui arrive aux personnes ou groupes qui la constituent, une association ne peut fonctionner efficacement si ses membres ne perçoivent pas ce qui se passe dans son champ d'activité, si l'information recueillie n'est pas transmise aux organes de direction et si les directives ne sont pas communiquées avec précision et rapidité aux agents d'exécution. Une association dont les circuits de communication laissent à désirer risque de ne pas répondre aux exigences de son milieu et de faire une mauvaise utilisation des ressources humaines et autres dont elle dispose. Les déficiences du système de communications desservent tous les membres, à un degré variable évidemment.

## *B. L'équilibre prix-avantages*

### *1. Prédominance de la langue anglaise*

214. Dans la majorité des associations communes, la plupart des membres communiquent habituellement en anglais ; les activités se déroulent généralement en anglais, les publications, ordres du jour, assemblées et réunions, procès-verbaux et rapports sont en anglais, la langue de l'administration est l'anglais. Dans notre étude des structures, nous avons noté que certaines associations ont des sections qui fonctionnent entièrement ou partiellement en français ; si telle est la situation pour certains secteurs de l'organisation, il reste néanmoins des activités et des domaines pancanadiens où l'anglais prédominera très certainement. Or, les décisions prises à l'échelle nationale sont souvent les plus importantes et elles se répercutent dans tous les secteurs de l'organisation. D'autre part, des francophones peuvent se trouver en des endroits ou des associations où il n'existe pas de section française ; alors ils seront obligés de participer en anglais s'ils désirent ou doivent adhérer à une association.

215. L'un des services offerts par de nombreuses associations consiste à fournir des publications à des fins professionnelles, récréatives ou utilitaires. Le profit que les membres francophones peuvent retirer de leur appartenance à l'association se trouve souvent réduit parce qu'ils ne comprennent pas les publications ou doivent faire un effort pour les comprendre. Même lorsqu'on a une bonne connaissance d'une deuxième langue, son utilisation est généralement plus laborieuse et on peut aisément ne pas saisir le sens précis ou les nuances de ce qu'on lit. La même constatation vaut pour les communications orales : conférences, réunions, cours, séances d'étude, discussion en petits groupes.

### *2. Prix d'ordre psychologique*

216. Les francophones doivent souvent subir d'autres inconvénients qui, sans être toujours évidents, n'en sont pas moins réels. Nous avons déjà souligné que nombre de membres francophones d'associations nationales ne trouvent pas le même avantage que les anglophones à assister aux conférences annuelles ; c'est, entre autres, qu'ils ne parlent pas assez bien l'anglais pour profiter pleinement de la présence d'anglophones unilingues experts dans le domaine intéressant l'association. N'ayant pas une parfaite connaissance de l'anglais, beaucoup ne peuvent participer avec autant de profit que leurs collègues anglophones aux échanges d'information technique et spécialisée qui ont lieu entre les

séances. Le corollaire de cette situation est que de nombreux experts francophones unilingues n'assistent pas aux conférences annuelles ou réunions semblables, ni même aux travaux des commissions de leur association, parce que, faute de parler anglais, ils ne peuvent y participer avec fruit. Dans les cas où il n'y a pas d'interprétation simultanée, les sections françaises d'associations doivent souvent envoyer des délégués qui ne sont pas nécessairement les plus qualifiés mais peuvent s'exprimer en anglais. Les francophones subissent ainsi un désavantage psychologique, mais les anglophones y perdent aussi, car ils ne peuvent bénéficier de l'expérience et des connaissances d'un groupe de leurs collègues.

### *3. Le rôle de traducteur et ses inconvénients*

217. La dualité linguistique des associations canadiennes impose un autre tribut très différent et qui, chose paradoxale, résulte du désir de servir équitablement les deux groupes linguistiques. Un dirigeant chevronné de la section française d'une association nationale a déclaré à nos enquêteurs qu'il est difficile pour les francophones élus à la direction de remplir les fonctions de leur charge, comme on leur demande constamment de faire office de traducteurs ou d'interprètes. La grande majorité des bilingues étant des francophones, c'est à eux qu'incombent presque toujours ces rôles lorsque leur association ne dispose pas d'un personnel nécessaire ou de traducteurs professionnels. Il leur reste peu de temps pour remplir ce qui devrait être leur principale fonction : diriger, avec leurs collègues anglophones, les affaires de l'association. Dans le livre II de notre rapport, nous écrivions :

D'autre part, le bilinguisme exige plus qu'il ne paraît de ceux qui remplissent la fonction d'intermédiaires entre les deux groupes linguistiques. Si l'on compte sur les francophones bilingues pour tenir ce rôle, à la longue leur propre carrière peut en souffrir. L'employé francophone se trouve souvent dans une situation difficile. On lui demandera d'abord de servir, à l'occasion, comme interprète ou traducteur du français vers l'anglais, ou de traduire en français une lettre ou un document ; mais à cause de l'unilinguisme de ses collègues anglophones, il peut être amené, avec le temps, à constamment traduire les pensées des autres plutôt que d'exprimer les siennes. Ses autres talents demeureront en friche du fait qu'il a été amené à toujours servir d'intermédiaire (§ 530).

218. Si cette pratique est répandue, elle tend à accentuer la sous-représentation des francophones dans les comités de direction des associations communes. Le dirigeant-traducteur, bien que considéré comme un membre élu à une charge, n'a peut-être pas la possibilité, en raison de ses autres tâches, d'exercer sur les décisions une influence comparable à celle de ses collègues anglophones. Il se pourrait donc que les franco-

phones participent beaucoup moins aux décisions que ne le laisserait croire un simple dénombrement des membres anglophones et francophones<sup>1</sup>.

219. L'habitude de confier un rôle de traducteur aux dirigeants de langue française peut également réduire l'influence des francophones sous un autre rapport. Elle peut donner la fausse impression qu'ils ne tiennent pas ou ne sont pas aptes à occuper les postes de direction vraiment importants. On entretient ainsi au sujet de leur compétence un mythe qui se perpétue de lui-même, en ce sens que son acceptation par un grand nombre de personnes empêche qu'il soit confirmé ou infirmé par l'expérience. Certains dirigeants francophones peuvent même être absorbés par cette tâche de traduction, et par les fonctions connexes « d'agent de liaison » ou de « porte-parole du Québec », au point d'accepter de jouer dans leur association un rôle ne correspondant nullement à leurs aptitudes ou à leurs intentions du début. Si ces tendances se généralisent, elles contribuent à renforcer chez les francophones l'impression qu'ils ne sont pas équitablement représentés dans les associations nationales et qu'il est vain pour eux de vouloir participer pleinement à la vie canadienne.

#### *4. Le respect de la langue et de la culture*

Réactions  
provoquées par le  
« massacre » de  
la langue

220. On peut s'attendre à une réaction négative de la part des francophones qui constatent que de nombreuses associations communes négligent les besoins particuliers de leur groupe sur le plan de la langue, ou qu'une très grande proportion d'anglophones ne se donnent pas la peine d'apprendre au moins des rudiments de français et trouvent normal que les francophones fassent l'effort nécessaire pour se débrouiller en anglais. Par ailleurs, certains anglophones bien intentionnés seraient sans doute surpris d'apprendre qu'ils risquent de provoquer une réaction tout aussi négative en tentant de rendre leur association plus accueillante pour les deux groupes linguistiques. Nous avons en effet constaté dans de nombreux cas que des membres francophones d'associations nationales sont vivement irrités par les efforts des anglophones pour leur offrir en français les publications de l'association. Ce n'est pas les intentions que l'on met en cause, mais les

---

1. On constate une situation analogue dans le monde des affaires. La Société des comptables en administration industrielle et en prix de revient du Canada l'a exposée ainsi dans son mémoire :

Le comptable canadien francophone est souvent lésé à cause précisément de son bilinguisme ; il peut arriver à une situation importante dans une compagnie, à l'intérieur d'une communauté francophone, mais son bilinguisme lui donne trop de valeur pour qu'on accepte son transfert dans une communauté à prédominance anglaise, où il aurait une position plus importante.



résultats. Trop souvent la version française abonde en tournures non idiomatiques, en fautes de grammaire et d'orthographe. Ces traductions bâclées trahissent un manque de respect pour la langue française, ce qui, aux yeux de nombreux francophones déjà sensibles sur ce point, confirme ce qu'ils soupçonnaient chez leurs collègues anglophones : l'absence d'un désir véritable de s'attaquer sérieusement aux problèmes du bilinguisme dans leur association. La mauvaise traduction n'est plus qu'un symbole irritant et dénué de sens.

221. Lorsqu'un groupe voit constamment sa tradition culturelle méconnue ou dépréciée, il est porté à accepter avec résignation ce manque de considération ou bien à réagir violemment en s'affirmant de façon excessive. Ni l'une ni l'autre de ces attitudes ne crée des conditions favorables à une évaluation réaliste des besoins respectifs des deux groupes, non plus qu'à une redéfinition satisfaisante de leurs rapports.

222. L'impossibilité de traduire intégralement certaines idées crée un problème presque insoluble. Même la traduction la plus rigoureuse ne rend pas toujours toutes les nuances du texte original. Il peut donc arriver que les membres des deux groupes linguistiques croient avoir compris leur position réciproque ou le sens d'un texte, alors qu'en réalité la traduction cache d'importantes différences d'accent ou même de fond. Cette possibilité est moindre si les personnes concernées ont appris à se connaître et à connaître leurs préoccupations et points de vue respectifs en collaborant souvent et sans formalités à des réalisations communes.

223. Le milieu social où une langue est utilisée revêt une importance particulière. En effet, la langue n'est pas qu'un moyen passif et mécanique de communication ; elle exprime et moule le contenu des idées. La langue est indissociable de la culture. Une décision énoncée en anglais, puis traduite en français, sera probablement un peu différente d'une décision prise en français par les mêmes personnes sur la même question. Les associations communes qui désirent vraiment tenir compte de la dualité culturelle ne peuvent donc se contenter, lorsqu'il s'agit de prendre certaines décisions importantes, de faire traduire les documents de travail qui résultent de la discussion. Elles doivent faire en sorte que les francophones et les anglophones participent librement aux délibérations et qu'en plus les uns comme les autres puissent s'exprimer dans leur langue. Si, par exemple, certains sujets concernent plus particulièrement les francophones, il serait souhaitable d'en discuter en français, soit à une réunion à laquelle les anglophones participeraient, soit dans un sous-comité composé uniquement de membres francophones.

Problèmes inhérents  
à la traduction

La langue moule le  
message qu'elle  
transmet

« Pourquoi traduire; tout le monde ici comprend l'anglais ! »

224. Certains estiment vraiment inutile de traduire la plupart des publications d'une association ou de vouloir en administrer les affaires dans les deux langues, puisque de toute façon les membres francophones parlent l'anglais. Cet argument est particulièrement fréquent dans les associations professionnelles et dans les grandes associations d'hommes d'affaires, dont la majorité des membres francophones se débrouillent assez bien en anglais. On oublie le désavantage qu'entraîne l'emploi d'une autre langue et le rapport entre la langue utilisée et le contenu du message. Le « porte-parole du Québec » se joint parfois aux anglophones pour déclarer que l'emploi des deux langues dans son association est un luxe inutile. Cette attitude tient à ce qu'il est acculturé et méconnaît deux faits : d'une part, qu'il lui aurait été plus facile de donner sa pleine mesure en utilisant sa langue maternelle ; d'autre part, qu'un grand nombre de francophones adhèreraient à l'association s'ils étaient sûrs que leur langue y est bien accueillie. Les associations communes qui ne se soucient guère d'employer le français n'ont probablement jamais entendu parler de ceux que la chose intéresse le plus : elles ne les attirent pas.

225. Toutefois, dans certains petits groupes où la traduction de toutes les communications écrites et orales serait hors de prix et contrariante, on peut envisager l'utilisation d'une seule langue. Bien sûr, s'il s'agit d'une association nationale, cette langue sera plus souvent l'anglais que le français. Il ne faut pas que cette pratique aboutisse à écarter les francophones unilingues de la prise de décisions. Il importe que les comités consentent à devenir exclusivement francophones, lorsque le personnel le demande. Les dirigeants d'associations devraient être constamment en garde contre l'existence prolongée d'inégalités entre les deux groupes linguistiques et s'assurer, si un groupe a été favorisé pendant un certain temps, que cette situation ne devienne pas permanente. Les minorités comme les majorités peuvent admettre des compromis, à condition qu'ils soient réciproques, à la longue.

### *C. Moyens de résoudre les difficultés*

#### *1. Évaluation réaliste du prix du bilinguisme*

226. Ce qu'il en coûte à une association pour offrir ses services à deux groupes linguistiques peut évidemment se calculer d'une façon plus directe et plus concrète. Faire traduire tous les imprimés, rapports et publications d'une association, assurer l'interprétation simultanée dans les réunions, employer du personnel bilingue et prendre toutes les autres mesures nécessaires pour procurer les mêmes services aux deux groupes

linguistiques, tout cela coûte très cher. Les associations qui prennent conscience des exigences de la dualité culturelle se déclarent parfois bilingues sans bien mesurer ce que cette politique exigera en énergie et en dépenses supplémentaires. Il est assez facile, pour une association, de se donner un nom français et de faire traduire ses statuts, mais fournir tous les services dans les deux langues peut devenir un lourd fardeau. Or, se prétendre bilingue sans prendre les moyens de traiter les deux groupes linguistiques sur un pied d'égalité, c'est commettre une erreur que beaucoup de membres francophones interpréteront certainement comme une preuve de mauvaise foi et un autre exemple de la réaction purement symbolique des anglophones devant les exigences de la dualité canadienne. Il est essentiel que les associations communes, lorsqu'elles ont décidé de mettre les mêmes services à la disposition de leurs membres anglophones et de leurs membres francophones, connaissent les conséquences de cette décision, qu'elles en établissent le prix de façon réaliste et précisent comment les dépenses supplémentaires seront réparties.

## *2. Nécessité de la franchise*

227. Il est important, pour assurer la communication exacte de l'information, qu'on sache apprécier les événements avec justesse et exprimer ses pensées avec franchise. On risque fortement de compromettre les rapports entre groupes, et encore plus entre des groupes culturels dont l'image est inévitablement exposée à de nombreux mythes, si on laisse se répandre des idées fausses sur la façon dont un groupe perçoit l'autre et réagit à ses actes et opinions.

228. Des rapports satisfaisants ne peuvent s'établir que si chaque groupe sait exactement ce que l'autre en attend. Il se crée une situation dangereuse lorsque l'un des deux groupes en décide de lui-même, soit qu'il ait la présomption de s'estimer mieux placé pour le savoir, soit que l'autre ne se soucie pas de se prononcer. C'est pourquoi il importe de maintenir un courant de franches communications entre membres anglophones et membres francophones si l'on veut que les deux groupes linguistiques profitent à part égale de leurs rapports au sein de ces associations.

229. Les conflits entre deux groupes sont parfois nécessaires et salutaires. Ils peuvent certes avoir des effets destructifs, si l'on ne réussit pas à les contenir et à les régler. Mais, au premier stade de la recherche de solutions nouvelles à des problèmes de relations humaines, ils peuvent aussi avoir leur utilité en aidant les participants à préciser et à faire connaître leurs intérêts et à insister pour qu'on en tienne compte. Un conflit ne peut toutefois être circonscrit si l'on en dissimule les

Utilité des conflits



causes et les manifestations ; il est donc essentiel de faire connaître le plus tôt et le plus objectivement possible les sentiments dont il procède.

### 3. Importance d'un personnel dirigeant stable

230. Il est généralement plus difficile d'assurer de bonnes communications entre les différents éléments d'une association lorsque les cadres et le personnel changent souvent. La stabilité garantit que les décisions sont prises par un groupe de personnes qui connaissent bien l'association et ses problèmes, qui travaillent ensemble et dont les contacts personnels ou liens d'amitié peuvent avoir déjà réduit certaines tensions internes. Très souvent ces attaches personnelles ignorent les frontières linguistiques et facilitent l'expression des griefs à l'origine des frictions entre groupes.

231. Dans certaines associations, il arrive qu'un groupe de dirigeants et de cadres bien en place ait personnellement intérêt à maintenir le *statu quo* et qu'il s'oppose à toute réforme. Cependant, en règle générale, les droits acquis que les membres de la « vieille garde » estiment avoir, et l'identification de leur carrière professionnelle à l'association, créent des conditions favorables à un règlement satisfaisant des conflits. Ces personnes, qui se consacrent depuis longtemps à leur association et dont la carrière personnelle dépend peut-être beaucoup de sa bonne marche, sont naturellement portées à se préoccuper de sa survie. Chaque fois que celle-ci est menacée — que ce soit par un manque de fonds, par les pressions d'un groupe concurrent ou par une scission résultant d'une dissension entre francophones et anglophones —, les dirigeants en place seront prêts à faire tout en leur pouvoir pour éviter une crise peut-être fatale et pour trouver une solution aux difficultés qui assaillent leur association. Afin de préserver l'institution à laquelle ils se sont fortement attachés, ils consentiront généralement à faire des changements importants, à introduire des réformes susceptibles d'être favorablement accueillies par les membres. Les dirigeants chevronnés, bénéficiant d'une grande expérience et de nombreux contacts avec chacun des deux grands groupes linguistiques, sont donc souvent d'excellents agents pour la communication des idées et des décisions et pour la coordination des initiatives des anglophones et des francophones.

### 4. Le bilinguisme passif

232. La traduction de toutes les communications destinées aux membres est évidemment une nécessité élémentaire. Dans beaucoup d'associations, il est toutefois possible de limiter la traduction à ces



communications et de ne pas traduire celles qui s'adressent aux membres du bureau, parce que ceux-ci, en général, savent lire dans les deux langues. On peut étendre cette pratique du bilinguisme passif et convenir d'utiliser le français ou l'anglais dans les réunions des organes de direction et la rédaction de leurs documents de travail, ce qui suppose que tous les participants comprennent les deux langues et que chacun puisse s'exprimer dans la langue de son choix. Cette façon d'aborder le problème semble connaître une faveur croissante et peut se révéler un excellent moyen d'assurer aux membres des deux groupes linguistiques une place égale et le même accès aux échelons où se prennent les décisions.

233. Une observation intéressante sur l'inopportunité de traduire toutes les publications a été faite par l'Association des musées canadiens :

Il est possible que l'utilisation du bilinguisme intégral dans les publications nuise à l'idéal d'un dialogue profitable entre les deux cultures [...] Pour le moins, elle risque de confirmer le lecteur unilingue invétéré dans sa conviction que la connaissance d'une seule langue suffit. Il serait peut-être préférable, dans certains cas, de publier des articles en anglais ou en français, en y ajoutant au besoin un résumé dans l'autre langue. Ce serait au moins un encouragement au bilinguisme<sup>1</sup>.

Ce point de vue est à retenir. Les associations devraient choisir soigneusement parmi leurs publications celles qu'il faut traduire et celles dont l'original peut suffire. À tout prendre, il est plus sage — du moins à l'heure actuelle — de traduire à l'excès plutôt qu'insuffisamment.

## 5. *L'interprétation simultanée*

234. Il n'y a pas d'association, sauf peut-être celles de traducteurs, interprètes et polyglottes, qui puisse compter sur une participation égale si toutes les communications ne sont pas traduites et si les réunions ont lieu sans interprétation simultanée. Les associations désireuses de favoriser une participation égale assurent un service d'interprétation simultanée lors de leurs assemblées générales. Toutefois, outre qu'il est coûteux, ce mode de communication présente des inconvénients : il est peu commode et généralement mal accueilli par ceux qui n'en saisissent pas la nécessité. Il arrive qu'on se fatigue de l'écouter. Une bonne utilisation de l'interprétation simultanée nécessite donc, en plus d'une mise de fonds assez élevée, un effort de bonne volonté de la part des membres.

1. L'Association des musées canadiens, dans le mémoire collectif présenté à la Commission par la Conférence canadienne des arts (Canadian Conference of the Arts). Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

235. Il n'est pas rare que les associations communes aient recours à l'interprétation simultanée dans leurs assemblées générales, à la suite de pressions exercées par la section du Québec. Le mémoire de l'Association des infirmières de la province de Québec décrit une situation typique :

L'Association des Infirmières Canadiennes, fédération des dix associations provinciales, a adopté comme ligne de conduite d'émettre toutes ses publications dans les deux langues officielles et, à ses congrès biennaux, d'utiliser la traduction simultanée.

Cette politique fut adoptée à la demande de l'Association des Infirmières de la Province de Québec et fut reconnue à l'unanimité non seulement comme un droit pour les infirmières de langue française, mais comme un avantage pour la profession. La persistance des infirmières de langue française à faire reconnaître leurs droits et leur collaboration pour appuyer les efforts tentés par l'A. I. C. ont été un enrichissement pour tous.

Interprétation  
consécutive

236. La même association a aussi donné des précisions intéressantes sur un autre moyen de faciliter la communication et la coordination entre anglophones et francophones : l'interprétation consécutive, c'est-à-dire la répétition dans une langue des déclarations faites dans l'autre.

Au niveau provincial, toutes les délibérations se font dans l'une ou l'autre des deux langues ; elles sont traduites par répétition ou simultanément. C'est au cours des délibérations, plus particulièrement du Comité de Régie, que le caractère bilingue de notre Association s'est affirmé ; bien que plusieurs membres fussent bilingues, quelques-uns ne comprenaient qu'une langue ; il fallait donc exposer les sujets de délibérations dans les deux langues et les discussions qui y faisaient suite. Il se créa une tradition qui s'est toujours maintenue. Les avantages de cette répétition en dépassent les désavantages, certains côtés qui n'avaient pas été envisagés par un groupe sont éclairés par l'autre groupe dont la manière de penser diffère et les nouvelles idées apportées font oublier la longueur de la discussion.

## 6. Réunions, conférences et comités spéciaux

237. Certaines associations tiennent des réunions ou conférences qui ont spécialement pour but de coordonner leurs activités, ou de s'assurer que les membres anglophones et francophones ont la possibilité de communiquer entre eux et de se prononcer sur certaines questions. On a habituellement recours à ce genre de réunions dans les associations dont les dirigeants estiment que le processus normal de communication, de consultation et de coordination ne convient pas à une activité particulière ou dans des conditions particulières. C'est un moyen efficace, surtout si les organisateurs prennent les dispositions nécessaires pour faciliter la participation des membres des deux groupes linguistiques. Ces dispositions concernent notamment des services de traduc-

tion, des allocations de voyage, au besoin, et une consultation effective au sujet de la date, du lieu, de l'ordre du jour et autres détails d'organisation de la réunion.

238. D'autres associations ont créé des comités permanents, ou prévu des modalités qui permettent de coordonner les points de vue et activités des membres francophones et anglophones et aussi de maintenir de bonnes communications entre les deux groupes. Nous avons constaté l'existence d'un grand nombre de ces comités dont le nom, le mode de constitution et l'influence varient d'une association à une autre. Certains coordonnent les activités et pratiques courantes, tandis que d'autres ont un mandat plus restreint. Ils peuvent être chargés de veiller au bon emploi des deux langues dans l'association, d'assurer la représentation équitable de certains groupes régionaux ou de mettre des services spéciaux à la disposition des anglophones ou des francophones.

Comités spéciaux

239. Les comités spéciaux ont joué un rôle utile en coordonnant les points de vue et les programmes d'action des anglophones et des francophones dans les associations canadiennes. Ils deviennent parfois des groupes de pression vigilants et constituent un moyen de protection contre les initiatives qui pourraient empêcher les membres anglophones et francophones de bénéficier à part égale de ce que leur offre l'association. Par leur composition, ces comités se divisent habituellement en deux catégories : ils peuvent comprendre uniquement des francophones ou bien des représentants des deux groupes linguistiques, généralement en nombre égal. Cette dernière formule est actuellement la plus courante<sup>1</sup>.

240. Les comités spéciaux ont cependant des points faibles : ils ne s'occupent que des seules questions qui leur sont attribuées. L'existence de ces comités peut alors devenir dangereuse. Les membres sont portés à croire que toute la question des rapports entre les deux groupes reçoit l'attention voulue et que, la situation étant bien en main, il n'y a pas lieu de s'en préoccuper davantage. À cause de ce faux sentiment de sécurité, il arrive qu'on néglige des difficultés ne relevant pas du comité spécial parce qu'on sait qu'il a été créé pour s'occuper des rapports et de la coordination entre anglophones et francophones. Le comité peut aussi servir à tranquilliser la conscience des membres qui ignorent la complexité des rapports entre groupes ou qui se contentent de solutions symboliques.

Dangers des  
comités spéciaux

241. Les comités de coordination ou de liaison ne connaissent souvent qu'une brève existence. On constate, dans un certain nombre d'associations, qu'ils ont été très actifs pendant la période qui a suivi

Existence éphémère  
de certains comités

1. Le mémoire présenté à la Commission par le Conseil canadien du bien-être contient une description instructive du genre de travail accompli par un de ces comités. Nous la reproduisons à l'appendice III, à titre d'exemple.



leur création, puis ont cessé de fonctionner. Beaucoup d'associations ont de la difficulté à soutenir avec vigueur l'effort pour faciliter les communications et coordonner les activités de leurs sections au moyen de comités spéciaux. L'une des raisons est peut-être que ces comités sont souvent créés sur l'initiative de quelques personnes enthousiastes qui, sensibilisées aux exigences d'une société pluriculturelle, constituent l'élément dynamique ; après leur départ, « leur » comité s'atrophie.

### *7. Échange de dirigeants et de délégués*

242. Un bon moyen de faciliter la coordination et la communication entre groupes a déjà été signalé, mais sous un autre aspect : il s'agit de l'échange de délégués ou représentants de comités de direction des sections composant les associations communes. Des porte-parole de la section jumelle de l'autre langue étant présents aux réunions importantes du bureau ou autres réunions, les deux groupes peuvent se tenir au courant de leurs projets et activités, et il est relativement facile de les coordonner lorsqu'on le juge souhaitable.

### *8. Le bilinguisme chez le personnel*

243. Pour bénéficier entièrement de son appartenance à une association, tout membre doit pouvoir communiquer avec elle dans sa propre langue. Il faut donc que le personnel permanent préposé aux deux groupes linguistiques soit parfaitement bilingue, mais cet idéal est difficilement réalisable. Dans les associations soucieuses de la question des langues, les réceptionnistes et standardistes sont bilingues, d'une manière générale, et le reste du personnel comprend un certain nombre de francophones et d'anglophones dans chaque service, de sorte que les membres peuvent toujours employer la langue de leur choix. Certaines associations ont aussi pour coutume de nommer aux deux plus hauts postes un représentant de chaque groupe linguistique.

### *9. Siège et personnel communs*

244. Les deux associations nationales et unilingues de coopératives ont réuni leurs bureaux afin de faciliter la coordination de leurs efforts. En même temps, elles ont simplifié les problèmes de langue auxquels chacune doit faire face, en dépit de son caractère unilingue. Ce regroupement présente de grands avantages pour les associations communes dont l'une des sections constituantes est une association du Québec. Il permet à chacune des deux parties de bénéficier des ressources de l'autre en matière de langue. C'est de toute évidence par souci de faci-



liter les communications et la coordination que le Montreal Board of Trade et la Chambre de commerce du district de Montréal ont décidé de se loger dans le même immeuble. Dans certains cas, notamment lorsque l'une des associations ou les deux n'ont pas assez de membres pour justifier un personnel nombreux, les deux groupements engagent ensemble du personnel bilingue apte à assurer le travail de traduction. Enfin, il arrive que des associations unilingues francophones prêtent à l'association nationale un employé à temps partiel, de façon qu'elle ait un francophone dans son personnel.

### 10. Conclusion

245. Si les moyens que nous venons de passer en revue ont contribué pour beaucoup au succès avec lequel certaines associations ont assuré des communications satisfaisantes entre les deux groupes linguistiques et ont coordonné les activités de leurs membres anglophones et francophones, il n'en reste pas moins que les ressources humaines des associations sont encore la meilleure garantie de rapports harmonieux. Nous avons constaté que dans presque toutes les associations où il existait des rapports satisfaisants entre les deux groupes linguistiques, le fait était attribuable en grande partie à la présence de quelques personnes actives et dévouées, véritables chevilles ouvrières de l'association. Parfois, ces personnes occupaient un poste électif ; alors la durée de leur mandat devait être limitée. Le plus souvent, toutefois, il s'agissait de cadres permanents qui avaient acquis une excellente connaissance du rôle, des personnalités et des problèmes de leur association, expérience qui les rendait éminemment aptes à concilier les intérêts et à coordonner les initiatives des membres. Un bon nombre se sont considérablement facilité les choses en devenant, au prix d'efforts soutenus, raisonnablement bilingues. Pour remplir avec succès leur rôle essentiel d'agents de communication, il leur a fallu non seulement se préoccuper des questions que pose un pays bilingue, mais aussi posséder le sens des réalités, une grande sensibilité et beaucoup d'adresse.

Importance du  
facteur humain

246. Il faut d'abord résoudre le problème des langues pour passer à l'instauration du régime d'égalité. Mais ce ne sera pas suffisant pour faire disparaître les différences réelles entre les buts poursuivis ni la disparité des conditions nécessaires pour les atteindre. Les différences de culture entrent aussi en jeu ; plus subtiles et plus difficiles à saisir que les problèmes linguistiques, elles n'en sont pas moins importantes. Le succès des rapports entre les groupes culturels dans les associations volontaires suppose la perception et l'acceptation de ces réalités.



247. Les quatre grands domaines d'étude que nous avons retenus dans notre examen des associations — objectifs, activités, structures et communications — sont, bien sûr, liés les uns aux autres ; ils peuvent toutefois influencer différemment sur les rapports entre anglophones et francophones. Ainsi, les objectifs et les structures favoriseront l'égalité entre les deux groupes, alors que les activités et les communications y feront obstacle. Si les membres soucieux de réaliser l'égalité dans leur association constatent que leur action est gênée dans certains domaines, ils s'appuieront sur les autres pour corriger la situation. Il arrive souvent que l'un ou l'autre des quatre domaines comporte ses variations et inconséquences, certains éléments pouvant favoriser de meilleurs rapports culturels et d'autres les contrarier.

Relations entre  
les quatre domaines  
étudiés

248. Certains domaines offrent plus de latitude aux membres ou dirigeants qui souhaitent adapter leur association à de nouvelles situations. Il est normalement plus facile, par exemple, de modifier l'orientation des activités d'une association ou sa politique en matière de langue que de lui donner une nouvelle structure ou de changer radicalement ses objectifs. Par ordre décroissant d'adaptabilité, les quatre domaines peuvent se classer ainsi : activités, communications, objectifs, structures. Chacun d'eux comporte des éléments plus ou moins modifiables. Rappelons qu'au chapitre iv nous avons établi une distinction entre la structure officielle et la structure non officielle. N'étant pas figée par les statuts, la structure non officielle est plus aisément adaptable. Ainsi, il est plus facile d'apporter des changements aux dispositifs de coordination qu'aux modes de représentation, lesquels se prêtent mieux cependant aux modifications que les structures définies par les statuts. Enfin, pour changer ces derniers il faut des formalités longues et laborieuses.

Classement selon  
l'adaptabilité

## Avantages de la diversité

249. Les dirigeants d'associations peuvent donc compenser les faiblesses propres à un domaine par des efforts exceptionnels dans un autre. Il en résulte fréquemment une amélioration quant à l'essentiel, et aussi des effets indirects, notamment un climat de confiance qui permette de s'attaquer aux secteurs plus résistants où d'importantes réformes s'imposeraient. L'adoption progressive de nouvelles orientations et méthodes et le risque d'une réorganisation générale prématurée présentent des avantages certains. Le dirigeant averti en profitera pour apporter de très utiles améliorations dans les domaines de moindre résistance.

## Inconvénients des réformes partielles

250. Cette attitude n'est pas exempte d'inconvénients : elle incline à reporter indéfiniment les réformes difficiles en d'autres domaines aussi importants. Cette tentation est d'autant plus grande que très souvent les tensions entre membres anglophones et francophones se manifestent d'abord et le plus violemment dans deux domaines bien définis : les communications internes et la représentation au sein des organes de direction. Ces griefs sont fondés sans aucun doute et, chose plus grave encore, ils peuvent être des signes d'une difficulté plus profonde reliée à la structure, aux objectifs et à certaines activités de l'association. Les solutions fragmentaires, conçues pour satisfaire aux récriminations les plus tapageuses, ne sont souvent que des palliatifs et ne vont pas à la source du mal.

251. Les réformes ne doivent pas se limiter à de simples accommodements, mais tendre à instaurer une véritable égalité des chances entre les deux groupes linguistiques. Si l'association commune ne parvient pas à répondre à cette exigence, il faudra que les francophones se résignent à leur infériorité ou qu'ils partent pour créer une association unilingue. Mais, si elle se produit, la séparation affaiblira peut-être les deux groupes.

## Prix de la séparation

252. Au sein d'une association commune, répondre aux besoins des deux groupes linguistiques pose une difficulté réelle que les membres peuvent être tentés d'éluder ou de résoudre par la scission en deux associations distinctes. Anglophones comme francophones peuvent voir là une solution simple et séduisante, et il est concevable qu'elle soit effectivement la meilleure dans certaines circonstances. Mais lorsque la séparation aboutit à une absence totale de contacts entre les deux groupes linguistiques, cette solution est coûteuse, même si ni l'un ni l'autre n'en ont toujours conscience, et elle appauvrit le pays tout entier. Au contraire, maintenir des liens étroits entre les deux groupes culturels créerait chez l'un et l'autre le sentiment d'avoir beaucoup en commun. Partageant intérêts et difficultés, ils se rejoindraient jusque dans leur identité.



253. Dans notre rapport préliminaire et les divers livres de notre rapport final, un point de vue revient à maintes reprises. Il faut accepter « comme nécessaire à la survivance du Canada, une association réelle comme il n'en peut exister qu'entre partenaires égaux<sup>1</sup> ». Une association réelle exige que les groupes aient des contacts, qu'ils entreprennent certaines tâches ensemble, et s'influencent réciproquement. Cette interaction personnelle et culturelle est riche de promesses.

254. Les contacts entre personnes de cultures différentes ont eu pour effet de libérer des énergies et des ressources qui ont enrichi l'humanité. En régime d'égalité, l'interaction des groupes culturels est généralement fructueuse. Dans des conditions favorables, les deux groupes s'ouvrent mutuellement à leur façon de concevoir et de se représenter le milieu et éclairent de leurs traditions culturelles respectives les questions d'intérêt commun. Pour expliquer leurs points de vue et leurs actes, ils sont amenés à s'interroger sur eux-mêmes et ainsi à se mieux comprendre. De plus, l'émulation les pousse à de plus grands efforts. Séparés, les groupes seraient moins enclins à des initiatives originales.

L'interaction des groupes est enrichissante

255. Au Canada, les deux principaux groupes linguistiques étudient actuellement les moyens qui leur permettraient de bénéficier le plus possible d'une participation commune aux affaires du pays, en offrant à chacun des chances égales de se développer pleinement. Les problèmes que pose le fonctionnement des associations volontaires se prêtent à un parallèle avec ceux de la vie politique. La façon dont les associations volontaires cherchent à établir une interaction créatrice entre les deux communautés a des répercussions considérables, en raison de leur valeur d'exemple et de l'influence que ces associations exercent sur leurs membres, le grand public, et notamment les hommes politiques. En outre, les accommodements entre les deux groupes linguistiques dans les secteurs public et privé en seront sûrement touchés.

256. Si dans les associations volontaires, les entreprises, les activités culturelles, on se retranche de part et d'autre, la collaboration politique sera difficile, sinon impossible. L'éclatement généralisé des associations communes et la multiplication des associations unilingues distinctes risquent d'aboutir, à moins d'efforts sérieux pour maintenir des contacts étroits, à un éloignement de plus en plus accusé des deux groupes. La collaboration politique est généralement plus facile si, dans les autres domaines, il existe un entrelacement de liens multiples. Justement, les associations volontaires, en favorisant l'interaction des deux groupes culturels dans les loisirs, la profession, la formation et autres activités, contribuent à l'élaboration de solutions politiques.

Risques d'un éloignement trop accusé

1. *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, § 135.

257. Les associations volontaires sont à caractère privé. Or, dans un pays attaché à la liberté, il importe qu'elles puissent agir sans l'intervention de l'État, sauf quand leurs activités ont des incidences publiques ou lorsqu'elles remplissent certaines fonctions au nom de l'État, telle la délivrance de brevets permettant d'exercer une profession. Pour cette raison, et parce qu'elles sont très nombreuses et diversifiées, nous n'avons pas formulé de recommandations, contrairement à la pratique suivie pour les autres livres du rapport. À notre avis, une attention minutieuse aux différentes questions que nous avons soulevées et aux exemples que nous avons présentés contribuera à sensibiliser les membres des associations volontaires aux facteurs linguistiques et culturels de la participation, aidera à définir les problèmes et à trouver des solutions. À cet égard, les généralisations seraient présomptueuses.

258. Certains constateront peut-être que les buts de leur association, énoncés dans les statuts, reflètent les préoccupations des anglophones d'une autre époque. On ne pourrait vraiment envisager aujourd'hui de faire adopter ces buts par les francophones. Ou encore, on s'avisera soudain que les membres francophones participent rarement à l'élaboration du programme de leur association et que celui-ci ne saurait répondre à leurs aspirations. Enfin, on prend conscience du rôle considérable des cadres permanents.

259. Dans beaucoup d'associations, les rapports entre anglophones et francophones pourraient être améliorés. Nous avons traité de ces questions, ainsi que des moyens mis en œuvre par des associations pour régler les difficultés à cet égard.

260. Toute association désireuse d'amener les Canadiens à prendre conscience et à tirer parti de la dualité culturelle de leur pays doit en accepter certaines conditions fondamentales. En premier lieu, les associations volontaires doivent être sensibles à la réalité culturelle et aux conséquences de leur activité sur les rapports entre les deux groupes linguistiques. Il conviendrait que les dirigeants révisent périodiquement leurs pratiques et leur programme du point de vue culturel, ce que l'on pourrait appeler le critérium des rapports culturels. Dans le livre II de notre rapport, nous écrivions ce qui suit à ce sujet : « Il s'agit [...] de rendre les Canadiens si conscients de la dualité culturelle que l'égalité culturelle soit l'une des données de tout problème » (§ 803).

261. En deuxième lieu, les associations volontaires devraient faire de l'égalité des deux langues officielles un principe fondamental. L'inaptitude de nombre d'associations communes à employer le français dans leur administration et leurs activités a constitué un obstacle majeur à l'égalité de participation. Ces dernières années, certaines associations se sont attaquées à ce problème. Pour que les deux groupes puissent communiquer d'une manière satisfaisante, il faut un bon service de

traduction, des dirigeants et un personnel bilingues, l'interprétation simultanée. Cette dernière, en raison de tous les inconvénients qu'elle comporte, est encore peu utilisée. Elle faciliterait pourtant la communication dans les conférences et les congrès, si des locaux équipés étaient mis à la disposition des grandes associations nationales, ou si on pouvait louer du matériel portatif à un prix raisonnable. Les associations auraient avantage à étudier cette possibilité avec la Direction de la citoyenneté du Secrétariat d'État, qui les aide déjà à promouvoir la compréhension entre les groupes culturels. Il est probable en outre que les autorités provinciales y contribueraient elles aussi. Les gouvernements se sont montrés conscients de l'importance des associations volontaires en leur fournissant certains moyens d'une action plus efficace. D'autres ministères fédéraux et les gouvernements de toutes les provinces contribuent aussi à divers programmes des associations. Une aide accrue en ce domaine nous paraît souhaitable et conforme aux intérêts du Canada.

262. En outre, pour assurer l'égalité des chances dans les associations communes, il est trois domaines auxquels il faut accorder une attention vigilante : les décisions, la représentation et les communications. Nous avons examiné, dans les pages qui précèdent, les différents moyens d'améliorer la situation dans ces secteurs.

263. En ce qui touche plus particulièrement les associations parallèles, nous tenons à souligner qu'il importe au plus haut point de maintenir des liens entre elles. Il arrive que la minorité francophone décide à juste titre de créer une association distincte. Si c'est parfois une façon de mieux servir ses membres, il y a par contre danger d'isolement pour les deux associations parallèles. Sans liens entre les deux groupes, il y aura risque d'appauvrissement : les associations ne profiteraient pas mutuellement de leurs initiatives heureuses et le Canada ne tirerait pas parti de la mise en commun de leur expérience et de leurs aspirations. S'il est vrai que de nos jours les structures fortement intégrées font place à des formes d'organisation plus souples, encore faudrait-il qu'elles concilient un haut degré de décentralisation et une collaboration étroite entre les communautés culturelles. Celles-ci doivent relever ensemble les défis communs et s'efforcer de concevoir des objectifs et des modes d'action propres à enrichir chacune d'elles.

264. Finalement, il appartient à chaque association de décider des moyens propres à assurer de bons rapports entre les deux groupes culturels. Il n'existe pas en la matière de solution générale. Les changements que nous estimons nécessaires à la réalisation de l'égalité exigeront de l'ingéniosité, de la souplesse et un effort soutenu. Aucun moyen n'assure le succès et seule l'expérimentation peut en révéler la


valeur. Les membres d'associations devraient donc faire preuve d'imagination et d'esprit créateur et savoir au besoin se détacher des usages établis.

265. Les changements proposés nécessiteront sûrement une réorganisation complète d'un bon nombre d'associations volontaires. Cette réforme est indispensable à l'amélioration des rapports entre les deux groupes culturels, mais elle suppose une profonde motivation. Or celle-ci ne saurait se fonder uniquement sur de bonnes dispositions. La volonté de réforme doit se nourrir d'une conviction à la fois rationnelle et affective de sa nécessité. Les associations volontaires ont un rôle essentiel à jouer comme agents d'évolution et comme témoins de la volonté d'une vie commune chez les Canadiens.

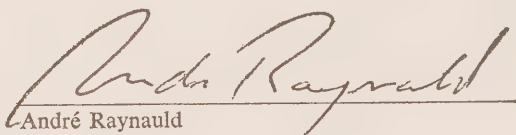


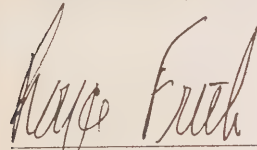
NOUS SOUMETTONS RESPECTUEUSEMENT LE TOUT  
À L'ATTENTION DE VOTRE EXCELLENCE,

  
Jean-Louis Gagnon


  
A. Davidson Dunton


  
Clément Cormier, c. s. c.

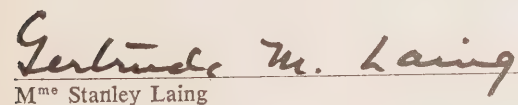
  
André Raynauld

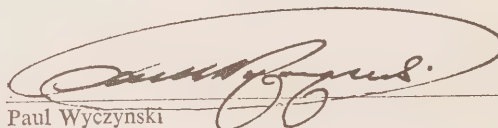
  
Royce Frith

  
Jaroslav Bohdan Rudnycky

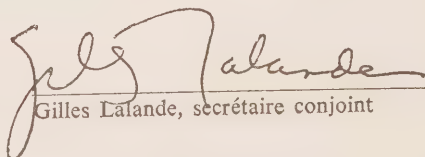
  
Paul Lacoste

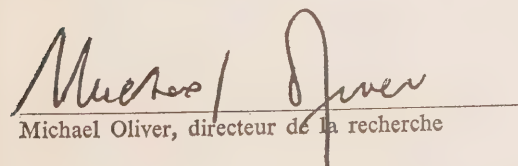
  
F. R. Scott

  
M<sup>me</sup> Stanley Laing

  
Paul Wyczynski

  
Peter C. Findlay, secrétaire conjoint

  
Gilles Lalonde, secrétaire conjoint

  
Michael Oliver, directeur de la recherche

  
Léon Dion, conseiller spécial à la recherche

le 14 février 1970









## C. P. 1963-1106

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 19 juillet 1963.

Sur avis conforme du très honorable M. L. B. Pearson, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que

M. André Laurendeau<sup>1</sup>, Montréal, P. Q.,  
M. Davidson Dunton, Ottawa, Ont.,  
Le Révérend Père Clément Cormier, Moncton, N.-B.,  
M<sup>e</sup> Royce Frith, Toronto, Ont.,  
M. Jean-Louis Gagnon, Montréal, P. Q.,  
M<sup>me</sup> Stanley Laing, Calgary, Alb.,  
M. Jean Marchand<sup>2</sup>, Québec, P. Q.,  
M. Jaroslav Bohdan Rudnyckyj, Winnipeg, Man.,  
M<sup>e</sup> Frank Scott, Montréal, P. Q.,  
M. Paul Wyczynski, Ottawa, Ont.,

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes pour faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport ; en particulier,

1. André Laurendeau est décédé le premier juin 1968. Le 8 octobre de la même année, M. Jean-Louis Gagnon était nommé président conjoint, et M. André Raynauld, commissaire.

2. La démission de M. Jean Marchand fut acceptée le 21 septembre 1965. Le 22 novembre suivant, M<sup>e</sup> Paul Lacoste, l'un des secrétaires conjoints de la Commission, était nommé commissaire, à la place de M. Marchand. M. Gilles Lalande, professeur à l'Université de Montréal, devenait secrétaire conjoint de la Commission, le premier mai 1966.

1. faire rapport sur l'état et la pratique du bilinguisme dans tous les services et institutions de l'administration fédérale — y compris les sociétés de la Couronne — ainsi que dans leurs contacts avec le public, et présenter des recommandations de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale ;
2. faire rapport sur le rôle dévolu aux institutions, tant publiques que privées, y compris les grands organes de communication, en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays et de l'apport subséquent des autres cultures ; présenter des recommandations en vue d'intensifier ce rôle ; et
3. discuter avec les gouvernements provinciaux, compte tenu de ce que la compétence constitutionnelle en matière d'éducation est conférée aux provinces, les occasions qui sont données aux Canadiens d'apprendre le français et l'anglais et présenter des recommandations sur les moyens à prendre pour permettre aux Canadiens de devenir bilingues.

Le Comité recommande de plus

- a) que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et qu'ils reçoivent dans toute la mesure possible, l'aide des ministères, départements et organismes du gouvernement ;
- b) que les Commissaires adoptent la procédure et les méthodes qu'ils peuvent au besoin juger utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et siègent aux dates et endroits qu'ils pourront décider à l'occasion ;
- c) que les Commissaires soient autorisés à retenir au besoin les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Conseil du Trésor ;
- d) que les Commissaires fassent rapport au Gouverneur en conseil avec toute diligence raisonnable, et déposent au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission aussitôt qu'il sera raisonnablement possible après la conclusion de l'enquête ;
- e) que MM. André Laurendeau et Davidson Dunton soient présidents conjoints de la Commission et que M. André Laurendeau en soit l'administrateur en chef.

Le Greffier du Conseil privé,  
R. G. ROBERTSON.

Pour illustrer de façon concrète la possibilité pour les Canadiens français et les Canadiens anglais de se comprendre et de s'accepter mutuellement lorsqu'ils peuvent se rencontrer dans une atmosphère sereine et se parler franchement et directement (sans l'intermédiaire des journaux ou des partis politiques par exemple), nous mentionnons ici brièvement les péripéties de rencontres entre notre Conseil d'administration et celui de la Chambre de Commerce provinciale de l'Ontario. Il s'agissait ici d'un précédent dans l'histoire de nos deux mouvements.

Ressentant que la vague séparatiste au Québec, certaines politiques d'achat d'agences du gouvernement provincial et l'expression de diverses opinions par des hommes politiques canadiens-français étaient souvent mal interprétées et parfois mal comprises dans les milieux d'affaires de l'Ontario, notre Chambre de Commerce prit l'initiative, vers la fin de 1963, d'organiser une rencontre au niveau indiqué ci-dessus.

Cette suggestion reçut tout d'abord un accueil chaleureux de la part de la Chambre ontarienne et la première rencontre eut lieu à Toronto, le 21 janvier 1964. Elle fut des plus cordiales quoique très franche mais pru-

dente. Notre président, dans un discours clôturant l'assemblée, exposa avec vigueur et logique la position du Québec. Ses déclarations furent accueillies avec une grande ouverture d'esprit par nos confrères.

À la suite de ce premier contact, un Comité conjoint de quatre membres de part et d'autre fut formé et siégea pour étudier les différents sujets soulevés au cours de la première rencontre et notamment : les objectifs économiques du Québec, les politiques d'achat adoptées par notre gouvernement provincial et diverses politiques de notre mouvement dans les domaines des échanges commerciaux et du bilinguisme.

De part et d'autre, il semble que tous furent étonnés de constater comment il était facile de s'entendre sur ces divers points lorsqu'on s'asseyait autour d'une table pour en discuter en toute franchise et honnêteté et sans en aucune façon trahir les intérêts ou les opinions de chacun des groupes représentés.

Puis ce fut une deuxième rencontre de nos Conseils d'administration à Montréal en mars 1964. Comme à Toronto, le groupe réuni comprenait environ cent personnes avec une représentation à peu près égale de chaque Chambre. Il s'agissait d'hommes d'affaires

1. Extrait du mémoire présenté à la Commission par la Chambre de commerce de la province de Québec.

venant de tous les coins de chacune des provinces. Les résultats des délibérations du Comité conjoint furent soumises, discutées puis acceptées à l'unanimité.

D'aucuns pourront prétendre qu'en acceptant nos points de vue, nos confrères ontariens n'ont fait que plier l'échine sans conviction. Tel n'est pas notre avis. À preuve, lors de l'assemblée annuelle de la Chambre de l'Ontario qui suivit, en mai 1964, une résolution fut adoptée par l'assemblée générale, et sans que nous l'ayons demandée ni même suggérée, cette résolution unanime non seulement reconnaissait les objectifs économiques du Québec, mais, dans le texte original de la résolution : « Promised full support for whatever measures that changing times and historical transition may prescribe for the continuation of this great union and to this end will subscribe to and foster whatever constitutional, economic and social evolutions that may prove to be necessary to achieve this paramount goal. »

La Chambre de l'Ontario recommandait de plus : « That the provincial government adopt a long-range policy so as to :

a) train sufficient qualified teachers to provide instruction in at least conversational

French to every elementary school student in Ontario ;

b) make the teaching of oral French compulsory for the elementary grades when sufficient teachers are available ;

c) in the interim period, encourage and assist the development by local boards of sound oral French programmes in elementary grades. »

Ces résolutions devenaient ainsi de nouvelles politiques d'action de la Chambre de l'Ontario et quiconque connaît les rouages de notre mouvement sait ce que ces termes impliquent d'engagement et de sérieux.

Le Comité existe encore, se réunira bientôt pour discuter d'autres sujets litigieux entre nos deux provinces et d'autres rencontres sont prévues au niveau de nos Conseils d'administration respectifs. Nous songeons même présentement à étendre cette formule à d'autres provinces.

Nous estimons qu'il s'agit d'expériences humaines très concluantes et indicatives de façons de procéder qui pourraient avec avantage être répétées ailleurs à condition qu'on s'y engage avec la bonne attitude.



16. ... Il fallait donc donner suite au désir des Canadiens d'expression française de prendre part à *toute l'activité* du Conseil, celle d'ordre général et spécialisé; il fallait aussi trouver un moyen qui favoriserait la rencontre entre eux, s'ils en sentaient le besoin, et qui leur permettrait, à la même occasion, de se dégager des secteurs spécialisés, pour se situer dans le contexte global des politiques du Conseil et susciter une expression d'opinion inspirée de l'intérêt général du groupe français du C. C. B. E. Après une étude, le mode adopté fut celui de la Commission française, corps à fonction de consultation et d'exécution où l'élément d'expression française de chaque secteur du Conseil, y compris le Bureau des gouverneurs, se trouvait représenté.

Cette nouvelle optique comportait de multiples avantages. D'une part, elle ne s'écartait pas trop radicalement de la structure du passé et donnait au groupe français un rôle beaucoup plus précis dans la politique du Conseil. Elle favorisait aussi la consultation des Canadiens d'expression française entre eux et contrebalançait dans une certaine mesure les hésitations qui pouvaient résulter de la dispersion d'efforts dans plusieurs secteurs.

17. Il serait utile peut-être d'illustrer concrètement le rôle de la Commission. Elle a été d'abord appelée à conseiller à diverses reprises le Bureau des gouverneurs et les divisions. Des journées d'étude tenues sous ses auspices ont véhiculé la pensée du Conseil vers l'élément canadien-français et vice versa. Elle a exprimé le point de vue des membres d'expression française du C. C. B. E. sur des prises de position, a aidé à les faire connaître et a collaboré aux interventions officielles qui s'en sont suivies. Elle a avisé le Conseil de la nécessité de chefs de service bilingues tant pour les services généraux que pour les services spécialisés et a secondé la recherche de candidats compétents. Elle a prêté son concours pour obtenir de l'appui financier de source canadienne-française et pour recruter des membres. La décennie de 1950 devait être particulièrement active et ses principales réalisations à cette époque sont soulignées ci-dessous.

#### 18. 1950-1959

En 1951, le Conseil songeait sérieusement à déménager son siège social à Toronto. Divers motifs l'engageaient à prendre cette décision :

1. Extrait du mémoire présenté à la Commission par le Conseil canadien du bien-être.

les bénévoles, les administrateurs, les universitaires auxquels son personnel avait souvent recours, habitaient cette ville en grand nombre et les frais et le temps des déplacements de part et d'autre seraient moindres, croyait-on. La Commission française, consultée, a déconseillé ce changement, au nom de l'unité nationale et des efforts passés du C. C. B. E. pour amener une meilleure collaboration entre Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, au nom aussi des efforts tentés pour l'avancement des services sociaux et des lois de bien-être social ; le Conseil, a-t-elle dit, se devait de continuer d'avoir son siège à Ottawa. Elle a ajouté que si l'entourage d'une grande ville était nécessaire à la poursuite de son œuvre, le Conseil devrait préférer Montréal à Toronto. Et le Conseil est demeuré à Ottawa ! Ce fut là une sage décision que le temps devait confirmer.

En 1953, constatant que seul le nom anglais du Conseil avait une reconnaissance officielle, la Commission est intervenue et a obtenu que le nom français ait cette même reconnaissance dans les statuts du Conseil.

19. La Commission n'est pas sans se préoccuper de la représentation d'expression française au Bureau des gouverneurs et y propose des candidats chaque année. Ceux-ci se recrutent en majorité chez les professionnels, les hommes d'affaires et les membres des conseils d'administration des œuvres locales et régionales. Les candidats des grandes villes et des centres moyens y sont plus nombreux que ceux des régions rurales.

20. La Commission a étudié tout au cours des années tous les mémoires importants du Conseil qui ont porté sur diverses questions, par exemple, l'aide aux invalides, l'assistance publique, la peine capitale, les services de santé, les loteries, le chômage, la sécurité sociale, les droits de l'homme, la fiscalité et le bien-être, et la Caisse nationale de retraite. La Commission a émis son avis après avoir consulté non seulement ses propres membres mais aussi des spécialistes d'expression fran-

çaise de la question en cause. Le même mode de consultation s'est répété dans le cas d'avis demandés par les divisions du Conseil.

La Commission s'est toujours intéressée aux questions concernant la structure du C. C. B. E. et l'étude « Fonction et Organisation » (étude terminée en 1954-1955 et portant sur les fins, la structure interne et externe de la gestion du C. C. B. E.) lui a permis de préciser ses relations avec les différents secteurs du Conseil. Le rôle de la Commission est, somme toute, assez délicat. Elle est un éclaireur et un conseiller et, le cas échéant, elle prend certaines initiatives. À la différence du comité national d'une division, elle ne construit pas son propre service, mais travaille à l'affermissement des autres sections du Conseil.

21. Ce sont les diverses sessions d'études organisées par la Commission qui ont peut-être attiré le plus l'attention du grand public canadien-français sur le Conseil canadien du Bien-être. Ces sessions, pensées et organisées en fonction du programme du Conseil, tenaient aussi compte des préoccupations et nécessités du milieu canadien-français. On pourrait citer, par exemple, celle qui a porté sur le foyer nourricier (1954). Plusieurs années auparavant, le Conseil avait lancé en milieu canadien-français l'idée du foyer nourricier comme mode de placement pour l'enfant sans foyer. On peut deviner que dans un milieu où le mode prédominant de placement de l'enfance était l'institution, cette idée a fait choc et a amené un débat assez vif. Avec le temps, les esprits se sont apaisés et le bien-fondé de la position du Conseil a été compris. Lors de la session d'étude de 1954, le débat entre les tenants des opinions rivales prit fin et s'appuya sur un usage rationnel des deux modes de placement.

Au cours d'autres sessions, c'est le Conseil même qui bénéficia de la confrontation des deux cultures. Cette influence se fit sentir particulièrement lors de la session sur l'assistance publique, prélude à une prise de position officielle du C. C. B. E. sur ce sujet. L'accent du milieu canadien-français sur la famille

suscita des modifications heureuses dans l'exposé du Conseil.

## 22. 1960-1964

Avec le temps les divers secteurs du Conseil compteront une participation d'expression française de plus en plus prononcée et le rôle de la Commission, surtout son aspect exécutif, deviendra moins nécessaire. Cette participation d'expression française aux secteurs fonctionnels (e.g. vieillissement, famille et enfance) se verra surtout à l'accroissement des travaux de traduction et aux demandes de réunions bilingues, tant pour les assises générales du Conseil que pour les rencontres de secteurs.

23. Une étude se poursuivra sur le rôle de la Commission. Il sera décidé d'accentuer son rôle de « conseiller et d'éclaireur » à l'intérieur du C. C. B. E. Sa structure un peu lourde (65 membres) sera simplifiée. Alors qu'auparavant, elle comptait tous les représentants français du Bureau des gouverneurs et des comités nationaux, elle se composera désormais d'un seul représentant de chacune des divisions (chargé de la liaison entre les deux structures), de trois représentants du Bureau des gouverneurs et des présidents des sous-comités rattachés à la Commission elle-même, soit au total, dix-huit membres.

24. La Commission jugera alors que sa tâche la plus urgente est de consacrer définitivement le caractère bilingue et biculturel du Conseil en suscitant une prise de position officielle du Bureau des gouverneurs à cet égard. Elle préparera un exposé qui sera ensuite confié à un comité mixte, puis présenté au Bureau des gouverneurs qui y donnera son accord le 18 octobre 1963. Le Comité exécutif sera par la suite chargé de préciser la mise à exécution des principes du mémoire lequel engage le C. C. B. E. à une politique intégrale de bilin-

guisme et de biculturalisme. Ainsi, des mesures seront prises pour améliorer la connaissance du français chez le personnel de langue anglaise, pour donner une présentation bilingue plus accentuée que par le passé aux instruments de communication officielle (papier en-tête, formulaires, etc.). La recherche du personnel d'expression française et bilingue pour certains postes vacants s'intensifiera aussi.

25. En résumé, la Commission française a été pour le Conseil un agent nécessaire qui l'a aidé à diriger ses efforts en milieu canadien d'expression française et lui a attiré sa collaboration. Ce faisant, le Conseil s'est trouvé habilité à rendre service aux deux principaux groupes linguistiques du Canada, compte tenu de leurs divergences et de leurs différences. Est-ce à dire que cette tâche s'est poursuivie sans heurts ni difficultés ? Non pas. D'aucuns ont quelquefois jugé que la Commission retardait et mettait obstacle à certains projets ou encore poussait le Conseil vers des solutions de compromis. D'autres y ont vu un instrument utile qui donnait à toute l'activité du Conseil une optique véritablement canadienne. Quoi qu'il en soit, le Conseil a toujours poursuivi de propos délibéré sa politique d'intégration du bilinguisme et du biculturalisme dans ses propres murs en dépit des difficultés qui s'y rattachaient. Ces problèmes doivent cependant être abordés avec objectivité, car malgré la bonne volonté générale de l'élément anglais, subsistent encore des incompréhensions, des inadvertances et quelquefois même de l'indifférence. Ces lacunes contribuent parfois à créer chez quelques membres du groupe d'expression française du Conseil un sentiment de « non appartenance » qui les frustre. Pour le moment, la Commission française contribue à atténuer ces difficultés et à faire le pont entre les deux éléments.



§ 67, p. 147

A COMMISSIONNER—Apparently you give us an example of an organization that operates right across Canada in a fairly unified way and yet which has strong roots in the province of Quebec with French-speaking members, and you have been able to maintain the sense of a single association on a kind of federal principal [...] To what would you attribute the hitherto success of your association ?

THE PRESIDENT—I would say partly because in dealing with professional problems you meet on common ground. You may have differences of background, of regions, of occupation, but when you come to a professional problem, I would not for a moment say there is only one solution, but nevertheless the scope of the solution is narrowed to the professional field and so you have a great deal of easy conversation one way and another.

§ 71, p. 148

Officers and staff in Ontario are practically unanimous that political action should be the main function of a union after collective bargaining, and that education (including political education) should come next. In Canadian Labour Congress-affiliated unions in Quebec, education, (including political education) ranks first.

§ 99, p. 158

MR. MELANSON—We have had a great many difficulties [...] in finding people who are competent in both

traditions and techniques of the theatre to adjudicate our Festivals...

Two months ago I asked one person in French theatre if he would be interested in judging one of our competitions and he said, « I would very much like to [...] I feel I speak English very well, but I am not bicultural enough. »

§ 105, p. 160

For example, when you call our office the operator answers, « Canadian Welfare Council », and she goes on, « Le Conseil Canadien du Bien-Être ».

A demon efficiency expert would tell you that this is nonsense.

Our bilingual letterheads are bulky.

We have our national conventions where over a thousand or fifteen hundred people come and we provide simultaneous translation. In Hamilton we watched and checked that there were four people out of a thousand using the simultaneous translation...

So it goes on and on ; and, as I say, unless you are basically convinced that one culture has something to offer the other and that it is a two-way street, and that by practising this both cultures in the long run will come out richer and better for it — unless you are convinced of this then administering a bilingual and bicultural organization doesn't make much sense.

§ 172, p. 185

In our judgment, it is only a question of time when it will be unanimously agreed it is to the interests of both English-speaking and French-speaking co-



operators of Canada there should be also organic union to serve their mutual interest.

§ 172, p. 185

Two national organizations which can join hands as these did in Quebec, which can appear together before Parliament, which can find a common home in the International Co-operative Alliance, have little more to gain from structural unity. Indeed such an attempt at tidiness might create procedural problems that would undo much that has been achieved.

§ 186, p. 190

Plans are already afoot for the two organizations to come closer together. We have just entered into a partnership from the point of view of a new home which will house both organizations in the same

building. We are also talking from the point of view of combining several of our services and I think in the future there will be a growing together and my hope is that — this is just a purely personal hope and dream — the day will come when there will not be two organizations but one.

§ 233, p. 207

It is possible that complete bilingualism in publication could frustrate the ideal of profitable dialogue between the two cultures [...] It would, at least, confirm the inveterate reader in one language in his feeling that only one was necessary. Perhaps, for certain publications it would be better to print articles in English *or* French with — at the most — a résumé or digest in the other language. This would at least provide some incentive to bilingualism.



---

**Livre V**                      **La capitale fédérale**

---

**Chapitre premier**    **Introduction**    **3**

- A** Importance des capitales    3
  - Rôle de la capitale    3
  - Symbole du pays    3
  - Centre législatif et administratif    4
  - Emplacement    4
  - Choix d'une capitale et tiraillements politiques    4
  - Divers types de solutions    4
- B** Notre intérêt pour la question de la capitale    5
  - Les préoccupations du public    5
  - Effets de l'image anglophone de la capitale    6
- C** Capitales d'États bilingues    7
  - Bruxelles    7
  - Helsinki    9
  - Berne    10
  - Pretoria et Le Cap    11
- D** Au Canada    12
  - L'union du Haut et du Bas-Canada    12
  - Ottawa, capitale du Canada-Uni    13
  - Ottawa, capitale fédérale    15
  - Changement de compétence    15
  - La situation géographique de la capitale et son importance    15

**Chapitre II**                      **Présences fédérale, provinciale et municipale**    **17**

- A** Définition de la région de la capitale    17
  - La capitale, au sens juridique et constitutionnel    17
  - La zone métropolitaine de recensement    18
  - La Région de la capitale nationale    18
- B** Compétence et présence du gouvernement fédéral dans la région de la capitale    19
  - La compétence fédérale    19
  - La présence fédérale    20
  - Distinction entre compétence et présence    21
  - Historique de la présence fédérale    22

- C Rapports entre les présences fédérale, provinciale et municipale 23
  - Prédominance provinciale et municipale 23
  - Les politiques linguistiques provinciales 24
  - Les usages des municipalités en matière de langue 24
  - Autres secteurs d'intérêt 25
  - Conséquences sur les attitudes de la population 25
  - Résumé 27

### **Chapitre III Le principe d'égalité 29**

- A Introduction 29
  - Effets des divers cadres 29
  - Le principe général 29
  - Régimes linguistiques 30
    - Au palier fédéral 30
    - Au palier provincial 30
    - Aux paliers municipal et régional 30
  - Certaines difficultés subsisteraient 30
  - Le cas particulier de la capitale fédérale 31
- B Situation linguistique dans la région de la capitale 32
  - Les langues dans la région de la capitale 32
  - Facteurs socio-économiques 33
  - Configuration domiciliaire 34
  - Bilinguisme 35
  - La situation linguistique et le principe d'égalité 36
- C Principe d'égalité et région de la capitale 36
  - Malaise des francophones dans la capitale 36
  - Les services 36
  - Concurrence avec d'autres villes 39
  - Place du bilinguisme individuel 39
  - Rôle du secteur public 40
  - Recommandation n° 1 40

### **Chapitre IV Le rôle du gouvernement fédéral 41**

- A Voies par lesquelles se manifeste la présence fédérale 41
  - La Commission de la capitale nationale 42
  - Situation difficile pour promouvoir le régime d'égalité 42
  - Le ministère des Travaux publics 43
  - Lacunes de la politique linguistique 44
  - Situation des immeubles 44
  - Le gouvernement fédéral, contribuable 45



Déséquilibre entre les secteurs ontarien et québécois	46
Absence de représentation fédérale	47
Situation des organismes à vocation culturelle	47
Autres organismes fédéraux	48
Transports	48
Gendarmerie royale	48
Résumé	49

<b>B</b>	<b>Pour une politique fédérale plus positive</b>	<b>49</b>
	Notre point de vue	50
	Compétence	50
	Nécessité d'un symbolisme différent	50
	Valeur de l'exemple	51
	Une solution inadmissible : la double capitale	51
	Répartition des groupes en matière d'habitation	52
	Nécessité d'une participation fédérale	52
	Présences provinciales et municipales	53
	Recommandation n° 2	53

## Chapitre V

### Propositions concernant la région de la capitale 55

<b>A</b>	<b>Introduction</b>	<b>55</b>
	Réforme des attitudes et des institutions	56
	Premières mesures	56
	Un territoire pour la capitale fédérale	56
	Un organisme tripartite	57
<b>B</b>	<b>Plan d'action pour la région de la capitale fédérale</b>	<b>57</b>
<b>1</b>	<b>Services gouvernementaux</b>	<b>57</b>
	a. L'image du gouvernement fédéral	57
	Panneaux et inscriptions	58
	Recommandation n° 3	58
	Garçons d'ascenseur et commissionnaires	58
	Services téléphoniques	59
	Locaux pris à bail	59
	Recommandation n° 4	59
	Subventions pour des travaux publics	60
	Recommandation n° 5	60
	Priorité aux institutions les plus en vue	60
	Recommandation n° 6	61
	b. Les gouvernements provinciaux	61
	Recommandation n° 7	61

- c. Les administrations municipales et régionales 63
  - Les administrations municipales 63
  - L'égalité linguistique et les services municipaux 63
  - Rôle important d'Ottawa 64
  - Première étape 64
  - Seconde étape 65
  - Troisième étape 65
  - Recommandation n° 8 66
  - Les administrations régionales 66
  - Recommandation n° 9 67
  - Les conseils municipaux 67
- d. Les tribunaux 68
  - Recommandation n° 10 69
- 2 Éducation 69
  - Évolution sur le plan provincial 69
  - Autres problèmes 70
  - Le niveau local 70
  - Le secteur ontarien 70
  - Ressources des commissions scolaires d'Ottawa 71
  - Diplômes des enseignants 73
  - Équilibrer les revenus des commissions scolaires 74
  - Les écoles secondaires 74
  - Le secteur québécois 75
  - Financement 75
  - Rôle du gouvernement fédéral 75
  - Le droit de représentation 76
  - Recommandation, nos 11 et 12 77
  - La langue et la confession 79
  - Recommandation n° 13 80
  - L'enseignement après le secondaire 80
- 3 Communications de masse, activité culturelle, vie économique et services professionnels 81
  - Recommandation n° 14 81
  - Activité culturelle 81
  - Vie économique 82
  - Prédominance de l'anglais 82
  - Changements proposés 82
- 4 Disparités économiques dans la région de la capitale 83
  - Disparités entre les revenus moyens 84
  - Transports et communications 84
  - Recommandation n° 15 84
  - Les immeubles du gouvernement 85

	Recommandation n° 16	86
	Subventions et impôts versés par le gouvernement fédéral	86
	Conclusion	87
<b>C</b>	Coordination du programme par un organisme tripartite	87
	Recommandation n° 17	87
	Attributions de l'organisme tripartite	88
	Délimitation géographique	88
	Participation	89
	Financement	90
	Rôle de l'organisme tripartite	91
	Attributions	92
	Facteur d'évolution	92
	Autres considérations	93
<b>D</b>	Conclusion	93
	Recommandations	94
<b>Appendice I</b>	Mandat de la Commission	101
<b>Appendice II</b>	Note sur les attitudes du public	103
<b>Appendice III</b>	Régime institutionnel d'un « Territoire de la capitale fédérale »	107
<b>A</b>	Limites géographiques et intégrité territoriale de l'Ontario et du Québec	110
<b>B</b>	Institutions politiques du Territoire de la capitale	111
<b>C</b>	Garanties des droits fondamentaux	113
<b>D</b>	Développement régional	114
<b>E</b>	Régime financier approprié	115
<b>F</b>	Éducation	116
<b>G</b>	Systèmes juridiques et administration de la justice	118
<b>H</b>	Conclusion	119
<b>Appendice IV</b>	Citations anglaises traduites dans le texte du rapport	120

<b>Livre VI</b>	<b>Les associations volontaires</b>
	<b>Introduction 125</b>
	Le champ de notre étude 126
	Sources 126
	Les associations à caractère ethnique sont exclues 127
	Nos conclusions demeurent valides 128
	Le principe de l'égalité dans les associations 128
	Description et analyse 129
<b>Chapitre premier</b>	<b>Les associations volontaires et la dualité canadienne 131</b>
<b>A</b>	Types d'associations et rôle des deux groupes 131
	Relations entre les deux objectifs 131
	Harmonie ou égalité 131
	Ce que nous entendons par « association volontaire » 132
<b>B</b>	Fonctions des associations volontaires dans la société 133
	Effectifs 133
	Degré de participation et d'influence 134
	La situation au Canada 134
	Les associations volontaires dans la société moderne 135
	Fonctions auprès des membres 135
	Influence sur la société 136
	L'opinion publique 136
	Solution des différends 136
	Influence politique 137
<b>C</b>	Les associations volontaires et les relations entre les groupes linguistiques 138
	Fonctions externes 138
	Les fonctions internes, objet principal de notre étude 139
<b>D</b>	Attitudes devant l'existence de deux communautés linguistiques 139
	Le principe d'égalité et la survie des associations 139
	Les conséquences de l'inégalité 140
	Les conséquences d'une position d'infériorité 140
	Besoins différents selon les individus et les groupes 140
	Résumé 141
<b>E</b>	Facteurs négatifs et facteurs positifs 141
	Optique générale 141



Rapport numérique	141
Le cadre nord-américain	141
Origine des associations volontaires	142
La situation politique du pays	142
Prix et avantages de l'appartenance à une association	143
Les objectifs d'une association volontaire	144
Les divers aspects de notre recherche	144

## Chapitre II

### Objectifs 145

A	Classification des associations volontaires	145
	L'orientation des associations volontaires	145
	Associations au service de leurs membres	145
	Multiplicité des buts	146
B	Égalité des chances dans les différents types d'associations	146
	Les associations à but récréatif	146
	Les associations à but utilitaire	147
	Les associations « projectives »	147
	Les associations à but éducatif	147
C	Buts divergents	148
	Points de vue anglophones et francophones	148
	Exemples	148
	Les divergences de but peuvent passer inaperçues	149
D	Disparités dans l'ordre des objectifs	150
E	Le danger des stéréotypes	151
	Idéalisation et caricatures	151
F	Objectifs des associations ayant des liens avec l'étranger	152
	Objectifs rattachés aux conceptions de la société et du pays	152
G	L'unité canadienne conçue comme objectif	153
	Dangers inhérents aux objectifs peu appropriés	153
	Reflet de la situation politique	154

## Chapitre III

### Activités des associations 155

A	Critères de sélection	155
1	Double objet de l'étude : l'individu et l'association	155
2	Activités d'ordre général	155
	Quelques précisions	155

- 3 Les obstacles à une participation égale 156
  - La barrière linguistique 156
  - Le sentiment d'être étranger et minoritaire 157
- B Participation et principales catégories d'activités 157**
  - 1 Participation et information 157
    - Présentation de l'information 158
    - La langue, véhicule de la culture 158
  - 2 Participation et formation 159
    - Difficultés à surmonter 160
    - Géographie et disparités économiques 161
  - 3 Réunions et congrès 161
    - « Un jeu de nombres » 162
  - 4 Résolutions 163
    - Les résolutions marginales 163
  - 5 Les échanges 163
  - 6 Les rencontres sociales 164
  - 7 Participation et administration 164
  - 8 Activités spéciales des associations volontaires 165
- C L'importance de la coordination 165**
  - Le rapport entre avantages et contributions 165
  - Nécessité d'une planification commune 166
  - D'où émanent les programmes 166
  - Coordination et communication 166
  - Résumé 167

## Chapitre IV

### Structures 169

- A Formes d'organisation 169**
  - 1 Généralités 169
    - Statuts et pratiques internes 169
    - Les statuts 169
    - Rapports entre les associations et la constitution canadienne 170
  - 2 Deux types d'associations : communes et parallèles 171
    - Critère de classification des formes d'organisation 172
- B Les associations communes 172**
  - 1 Avantages 172
    - Associations communes et buts utilitaires 173

- 2 Inconvénients 174
  - Sous-représentation des intérêts des francophones 175
  - Affectation des fonds 175
- 3 Moyens de remédier aux inconvénients 176
  - Variante de la forme unitaire 176
  - Associations groupant des organisations provinciales 177
  - Les deux minorités linguistiques officielles 177
  - Le cadre de la paroisse ou du diocèse 178
  - Une variante du « jeu des nombres » 178
  - Les dirigeants québécois représentent-ils tous les francophones ? 179
  - Parallèle avec le monde politique 180
  - Différends internes créés par le changement 180
  - Nécessité de tenir compte des changements internes 181
  - Le cadre régional 181
- C Les associations parallèles 182
  - 1 Avantages 182
  - 2 Inconvénients 183
    - Opposition à la création d'associations communes 184
    - Situation des francophones dans les associations parallèles 185
    - Le ressac 186
    - Question de survivance pour les deux groupes 186
    - La structure est reliée aux objectifs 187
    - Le prix de la division 187
  - 3 Moyens de remédier aux inconvénients 188
    - Deux types d'associations parallèles : connexes et séparées 188
      - a. Le modèle connexe 188
        - Les comités mixtes 188
        - Contacts entre cadres permanents 189
      - b. Le modèle séparé 190
        - Possibilité d'une évolution « pacifique » du modèle séparé 190
        - Unité et uniformité ne sont pas synonymes 191
        - La séparation, remède utile 191
- D La représentation 192
  - 1 La représentation de la minorité linguistique officielle 192
    - Deux points de désaccord 192
    - Base de la représentation 192
    - Le choix des représentants 193
    - Influence du caractère du Canada 193
    - Représentation en fonction de cinq régions 193

- Représentation en fonction de deux communautés 194
- La double majorité 194
- Le « porte-parole du Québec » 194
- Conséquences de l'acculturation du « porte-parole du Québec » 195
- L'accommodement peut être coûteux et pénible 196
- Danger des palliatifs 196
- La représentation régionale 197
- La représentation des minorités de langue officielle 197
- 2 La représentation à l'étranger 197
  - Deux cas difficiles 197
  - Rapprochement avec le caractère du Canada 198
  - Similitudes et différences entre la scène politique et le monde des associations 198

## Chapitre V

## Communications 199

- A L'importance de la communication 199
- B L'équilibre prix-avantages 200
  - 1 Prédominance de la langue anglaise 200
  - 2 Prix d'ordre psychologique 200
  - 3 Le rôle de traducteur et ses inconvénients 201
  - 4 Le respect de la langue et de la culture 202
    - Réactions provoquées par le « massacre » de la langue 202
    - Problèmes inhérents à la traduction 203
    - La langue moule le message qu'elle transmet 203
    - « Pourquoi traduire ; tout le monde ici comprend l'anglais ! » 204
- C Moyens de résoudre les difficultés 204
  - 1 Évaluation réaliste du prix du bilinguisme 204
  - 2 Nécessité de la franchise 205
    - Utilité des conflits 205
  - 3 Importance d'un personnel dirigeant stable 206
  - 4 Le bilinguisme passif 206
  - 5 L'interprétation simultanée 207
    - L'interprétation consécutive 208
  - 6 Réunions, conférences et comités spéciaux 208
    - Comités spéciaux 209



	Dangers des comités spéciaux	209
	Existence éphémère de certains comités	209
7	Échange de dirigeants et de délégués	210
8	Le bilinguisme chez le personnel	210
9	Siège et personnel communs	210
10	Conclusion	211
	Importance du facteur humain	211

**Chapitre V                    Conclusions    213**

	Relations entre les quatre domaines étudiés	213
	Classement selon l'adaptabilité	213
	Avantages de la diversité	214
	Inconvénients des réformes partielles	214
	Prix de la séparation	214
	L'interaction des groupes est enrichissante	215
	Risques d'un éloignement trop accusé	215

**Appendice I                Mandat de la Commission    223**

**Appendice II              Une expérience de collaboration    225**

**Appendice III            La Commission française du Conseil canadien du bien-être    227**

**Appendice IV            Citations anglaises traduites dans le texte du rapport    230**

**Tableaux**

- 1 Répartition, selon la province, de la population de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa classée d'après la langue maternelle — 1961 33
- 2 Superficie des locaux dont le gouvernement fédéral est propriétaire ou locataire à Ottawa, Vanier (Eastview) et Hull, en 1964 et 1968 (en milliers de pieds carrés) 45
- 3 Revenu par élève — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968 71
- 4 Revenu de l'impôt foncier résidentiel et commercial — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968 72
- 5 Salles de classe et locaux divers des écoles publiques et des écoles séparées — Ottawa, 1967 73
- 6 Classement du personnel enseignant — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1967 74
- 7 Revenu moyen du travail de la population active masculine et pourcentage de la population ayant le français pour langue maternelle — Municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa, 1961 85
- A-1 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'administration pour la région de la capitale fédérale — Sondages Scanlon-March et Lawrence, 1967 104
- A-2 Répartition en pourcentage des réponses à la question : « La région de la capitale doit-elle être transformée en district fédéral ? » — Sondages Scanlon-March et Bell, 1967 105
- A-3 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'administration pour la région de la capitale fédérale — Sondage de Lucerne, 1969 105

**Hors-texte**

Carte de la région de la capitale nationale (face à la p. 120)











3 1761 11468651 2